Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

20 mei 2015
Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 8 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek
- onze bevindingen en oordelen over: de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we ook de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.

Inhoud

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Uitdagingen voor nieuwe minister zijn groot: zware uitvoeringsagenda

De uitdagingen voor de minister van Veiligheid en Justitie zijn groot. Er liggen forse ambities in de beleidsprogramma's 'Nederland veiliger' en 'Versterking van de prestaties in de strafrechtketen'. Bovendien moet bij de realisatie van de Nationale politie, die 1 januari 2013 van start ging, het politiewerk doorgang vinden, terwijl er een grootschalig veranderproces loopt dat nog enkele jaren in beslag zal nemen.
Daarnaast heeft de minister naar aanleiding van eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer toezeggingen gedaan om meer informatie te gaan geven over onder meer de ongewenste uitstroom in de strafrechtketen of de werkvoorraad in de vreemdelingenketen en om in 2014 de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering op te lossen.
Het domein Veiligheid en Justitie kampt met een zware uitvoeringsagenda. Uit ons onderzoek blijkt dat het realiseren van die ambities meer tijd vraagt. Bij het onderzoek naar de beleidsinformatie blijkt dat er nog gewerkt wordt aan de toezeggingen naar aanleiding van eerder onderzoek. De bezuinigingen op de justitiële jeugdinrichtingen betekenen een risico voor de kwaliteit van de zorg. En bij de bedrijfsvoering zijn er ondanks gerealiseerde verbeteringen, ook nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. Het doorzetten van een structurele verbetering en een goed (samen)werkende controlfunctie binnen de hele organisatie vormt daar nu de uitdaging.

Op 9 maart 2015 vertrokken de minister en de staatssecretaris. De secretaris-generaal vertrok eveneens in maart 2015. De positie van directeur FEZ is sinds december 2014 tot zeker mei 2015 vacant. De veranderingen in deze cruciale functies kunnen een risico vormen voor de continuïteit van de verbetering van het financieel beheer en de voortgang van de (nog) in gang te zetten verdere verbeteringen. Overigens stellen

wij met genoegen vast, dat na de grote problemen in 2012, het financieel beheer in 2014 verder is verbeterd. Dat is grote winst.

Realisatie Nationale politie: lange weg te gaan
In ons onderzoek besteden we tevens aandacht aan de Nationale politie. We constateren dat de minister nog een lange weg te gaan heeft voor de doelstellingen bij de vorming van de Nationale politie daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. We realiseren ons dat sprake is van een groeipad en niet alles tegelijk kan. We verwachten daarbij van de minister dat hij in het jaarverslag van het Ministerie van VenJ ook ingaat op de risico's bij de financiering en de risico's bij de voortgang van de realisatie van de nieuwe organisatie van de Nationale politie.

Focusonderwerp: Fraude
De minister van VenJ is coördinerend minister voor de fraudebestrijding. In de Rijksbrede onderzoeksresultaten doen we verslag van onze bevindingen naar deze activiteiten. We zien dat er in 2014 stappen zijn gezet in de verbetering van de fraudebestrijding. We zien echter ook dat in de praktijk van de fraudebestrijding er knelpunten zijn op het gebied van gegevensuitwisseling, kennisopbouw, fraudebestendige regelgeving en ruimte voor de uitvoerder op de werkvloer. De kennis van de uitvoerders op de werkvloer is onmisbaar bij het effectief optreden tegen (nieuwe vormen van) fraude en het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving. Wij bevelen daarom de minister van VenJ aan:
- om de fraudemonitor uit te breiden met onder meer de gebundelde gegevens van de ministeries over frauderisico's;
- om de richtlijn fraudebestendige regelgeving te verzwaren tot een fraudetoets;
- om tempo te maken met de ontwikkeling van de Kaderwet gegevensuitwisseling.

Faillissementsfraude is een van de casussen, die we onderzocht hebben.

Verder besteden we in dit verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie nog aandacht aan:
- Risico's voor de kwaliteit van de zorg bij de bezuiniging op de justitiële jeugdinrichtingen;
- De Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen biedt geen zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het preventieve beleid van de minister van VenJ;
- Nakomen toezeggingen onderzoek Algemene Rekenkamer;
- Verhogen verkeersboetes gebaseerd op motieven van verkeersveiligheid en financiële motieven.

Belangrijkste oordelen 2014

- Oordeel beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Oordeel bedrijfsvoering: 6 onvolkomenheden.
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: fouten in de verantwoording van de baten-lastenagentschappen.

Reactie van de minister

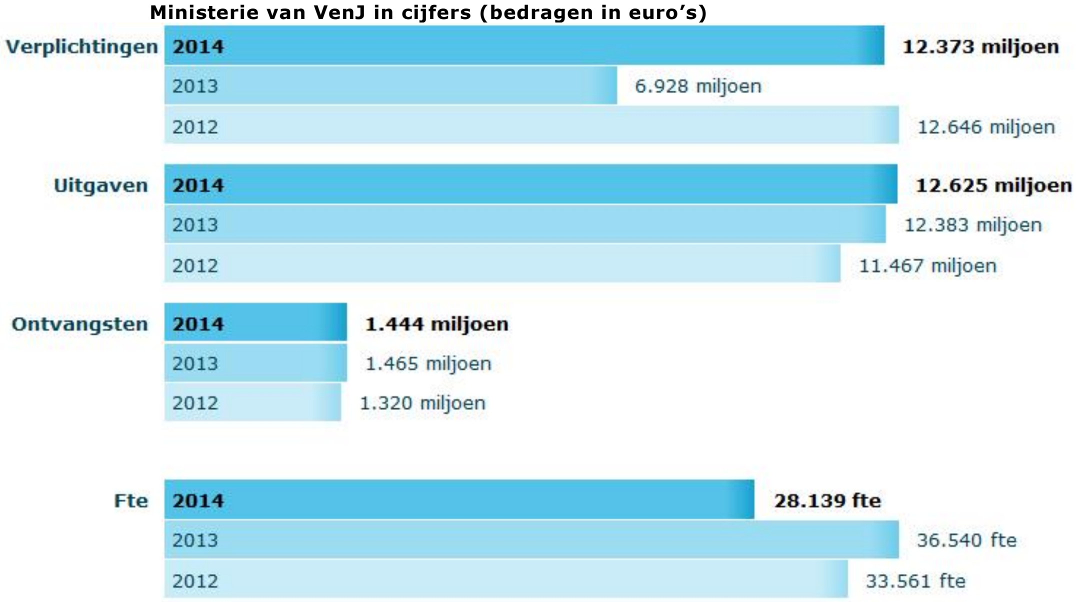
De minister van VenJ heeft op 6 mei 2015 gereageerd op het conceptrapport. Zijn reactie is bij de verschillende onderdelen van het rapport opgenomen op de website.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

2 Kengetallen en ontwikkelingen VenJ

2.1 Kengetallen

In onderstaand overzicht schetsen we het ministerie in cijfers. Wat waren de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte in 2014, in vergelijking met 2013 en 2012.

Ministerie van VenJ in cijfers (bedragen in euro's)



Wat opvalt is de grote daling van de verplichtingen in 2013. Deze wordt veroorzaakt door een stelselwijziging in de administratie van de verplichtingen van het Ministerie van VenJ aan de eigen organisaties. Vanaf 2013 worden deze verplichtingen in het jaar van de uitgave geboekt. De verplichtingen tot het doen van uitgaven in 2013 waren echter al in 2012 geboekt, waardoor de verplichtingenstand in 2013 veel lager uitvalt.

2.2 Ontwikkelingen

Op 9 maart 2015 boden de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hun ontslag aan. De minister constateerde dat voor de Kamer onnodig lang onduidelijkheid was blijven bestaan over de hoogte van het bedrag dat gemoeid was met de feitelijke schikking van augustus 2000. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van dit aftreden een motie aangenomen, waarin gevraagd is om een onderzoek naar de gang van zaken rond de schikking en rond de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer.
De minister van Veiligheid en Justitie heeft in de beleidsprioriteiten voor 2014 7 kernthema's benoemd, waarop hij resultaten wilde behalen. Er zijn veel ambities op verschillende beleidsterreinen benoemd:

- Versterking Prestaties Strafrechtketen: verbetering aangifte, inzicht in de stromen en doorlooptijden in strafrechtketen, modernisering wetboek van strafvordering;
- Nederland Veiliger: aanpak van high impact crime, van kinderporno, van criminele en georganiseerde criminaliteit, afpakken, cybercrime, fraudebestrijding;
- Bestendiging en versterking rechtstaat: uitvoering van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI);
- Nationale Politie: realisatie van de nieuwe organisatie, ICT op orde, een landelijke meldkamerorganisatie;
- Slachtoffer Centraal: recht doen aan slachtoffers, implementatie van het masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen;
- Immigratie en Asiel: flexibel reageren op asielvragen, vreemdelingenbewaring, terugkeerbeleid, samenwerking in de keten;
- Kansspelbeleid: modernisering.

En ook voor de eigen bedrijfsvoering zijn er in 2014 prioriteiten gesteld. De minister wil zorgdragen voor het verder digitaliseren van de werkprocessen en de professionalisering van de ICT structureel aanpakken. Op het HRM-gebied is de prioriteit een flexibele, samenwerkende en operationeel op orde zijnde organisatie neer te zetten.

3 Beleidsresultaten Ministerie van Veiligheid en Justitie

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Jaarlijks onderzoeken wij bij een aantal ministeries ook een casus. We gaan in op:

- de casus bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen;
- de beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen;
- de toezeggingen die gedaan zijn bij ons eerdere onderzoek.

We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonerzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

3.1 Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen

Risico’s voor kwaliteitswinst jeugdinrichtingen door bezuinigingen
Het aantal jongeren dat in een justitiële jeugdinrichting (JJI) terechtkomt neemt al enkele jaren gestaag af. In reactie hierop vermindert de staatssecretaris van VenJ het aantal JJI-plaatsen: sinds 2010 is dit aantal gehalveerd. Bovendien moet de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bezuinigen. Aangezien JJI’s vallen onder DJI wordt als gevolg van deze bezuinigingen het budget voor JJI’s tussen 2010 en 2018 gehalveerd. Kleine inrichtingen kosten relatief meer dan grotere inrichtingen. Hierdoor zien wij risico’s voor de kwaliteitswinst die de afgelopen jaren is gerealiseerd.

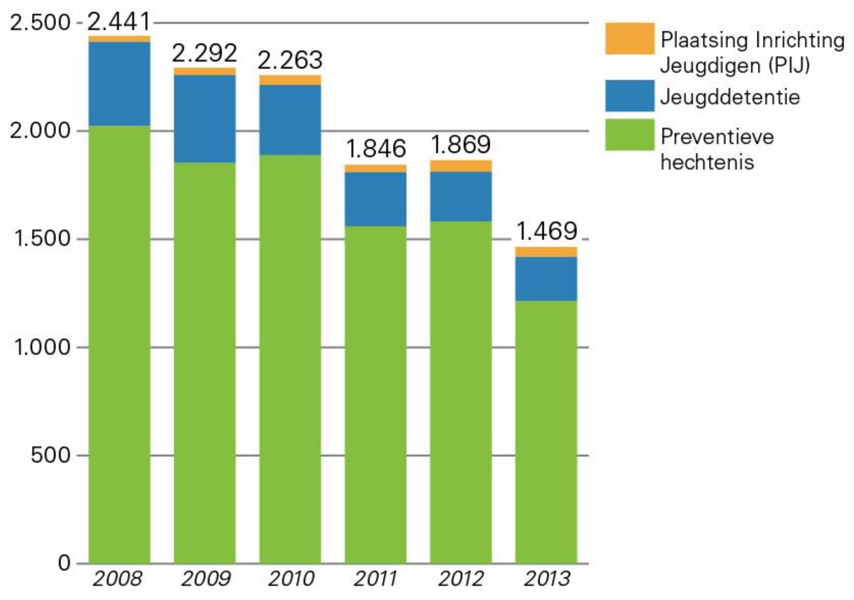
Sector JJI’s in verandering door lagere instroom en bezuinigingen
De sector Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI’s) maakt ingrijpende veranderingen door als gevolg van de daling van de instroom van jeugdige delinquenten. In 2010 waren er nog 11 justitiële inrichtingen met in totaal 17 locaties. In 2014 zijn er nog 9 inrichtingen op 9 locaties

over. Er staan nog 2 sluitingen gepland. De plaatsingscapaciteit en het budget van de inrichtingen zijn sinds 2010 ruwweg gehalveerd. Volgens ramingen van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) zal de daling in de instroom voortduren, waardoor een verdere krimp wellicht nodig zal blijken. Dit roept de vraag op in hoeverre de huidige organisatiestructuur nog houdbaar is en hoe de kwaliteit van instellingen gewaarborgd kan blijven gegeven de nieuwe kleinschaligheid van de sector.

Instroom delinquente jeugdigen neemt af

Sinds 2008 is de instroom in JJI's met bijna 40% afgenomen: van ruim 2.400 jongeren in 2008 naar 1.469 jongeren in 2013 (zie figuur hieronder). In de komende jaren wordt een verdere afname verwacht. Volgens ramingen van het onderzoekscentrum van VenJ zal bij gelijkblijvend beleid de capaciteitsbehoefte tot 2019 met nog eens een derde afnemen (WODC, 2014).

Ontwikkeling aantal jongeren dat wordt geplaatst in justitiële jeugdinrichtingen

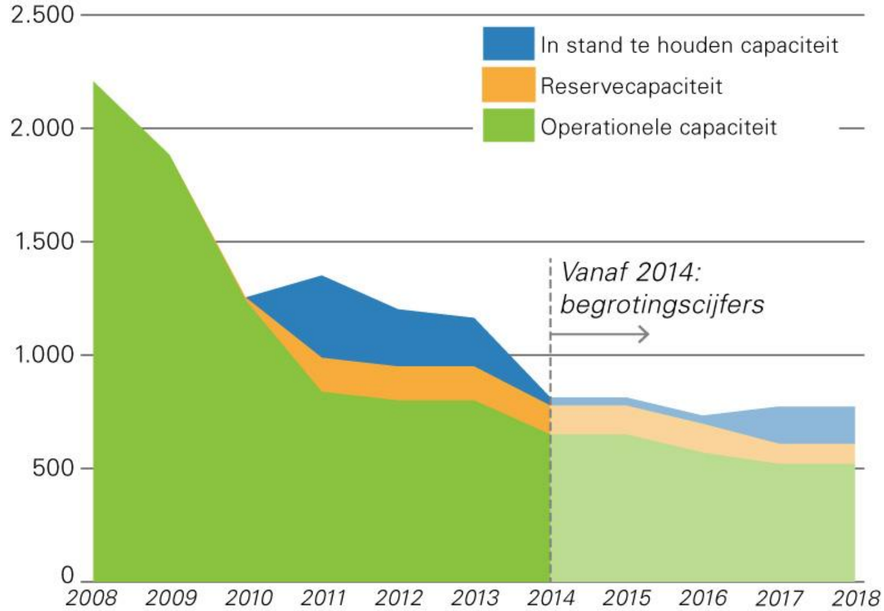


Bron: DJI, 2013; DJI, 2014. In mei 2015 zijn de cijfers van 2014 nog niet beschikbaar.

Kwaliteitsrisico's en hoge kosten door overschot aan plaatsen
Door de lagere instroom was de afgelopen jaren een steeds kleiner deel van de kamers in JJI's bezet. In 2010 werd gemiddeld ruim 40% van de beschikbare plaatsen voor delinquente jongeren niet gebruikt. Volgens prognoses van het WODC in 2010 zou er zonder maatregelen in 2013 een overschot van circa 850 plaatsen ontstaan. Dat zou ertoe leiden dat gemiddeld meer dan de helft van de kamers zou komen leeg te staan (DJI, 2010: 9). Volgens DJI en de verantwoordelijke inspecties vormt onderbezetting een risico voor de kwaliteit van de behandeling en begeleiding in de justitiële jeugdinrichtingen (IJZ, IvhO, IGZ & IST, 2010 & DJI, 2010). Dat komt onder andere doordat onderbezetting duur is, omdat ook voor lege plekken bepaalde voorzieningen in stand gehouden dienen te worden (zoals beveiliging en huisvesting).

Capaciteit jeugdinrichtingen steeds verder afgebouwd
In 2010 waren er 1.318 operationele plaatsen voor delinquente jongeren in JJI's, waarvan zoals hiervoor aangegeven een deel leegstond. Dit aantal plaatsen was een flinke afname ten opzichte van enkele jaren daarvoor, doordat in 2009 de gesloten jeugdzorg gesplitst is van de justitiële inrichtingen. Wel was voor de toekomst weer een groei voorzien: volgens de toenmalige planning op de begroting van VenJ zou de capaciteit van de sector JJI groeien naar 1.626 plaatsen in 2013 (VenJ, 2012b).
Vanaf 2010 heeft de staatssecretaris van VenJ als reactie op de dalende instroom echter diverse besluiten genomen om de plaatsingscapaciteit in JJI's te verminderen. Het gevolg is dat de capaciteit volgens de huidige planning in 2017 nog slechts 520 operationele plaatsen zal beslaan.
Sinds 2010 wordt ook gewerkt met reservecapaciteit (die binnen een half jaar weer in gebruik genomen kan worden) en in stand te houden capaciteit (buiten gebruik gesteld, maar nog niet afgestoten). Deze capaciteit wordt aangehouden zodat deze relatief gemakkelijk weer kan worden ingezet in het geval dat de vraag naar JJI-plekken onverwacht toch weer toeneemt.

Capaciteit justitiële jeugdinrichtingen



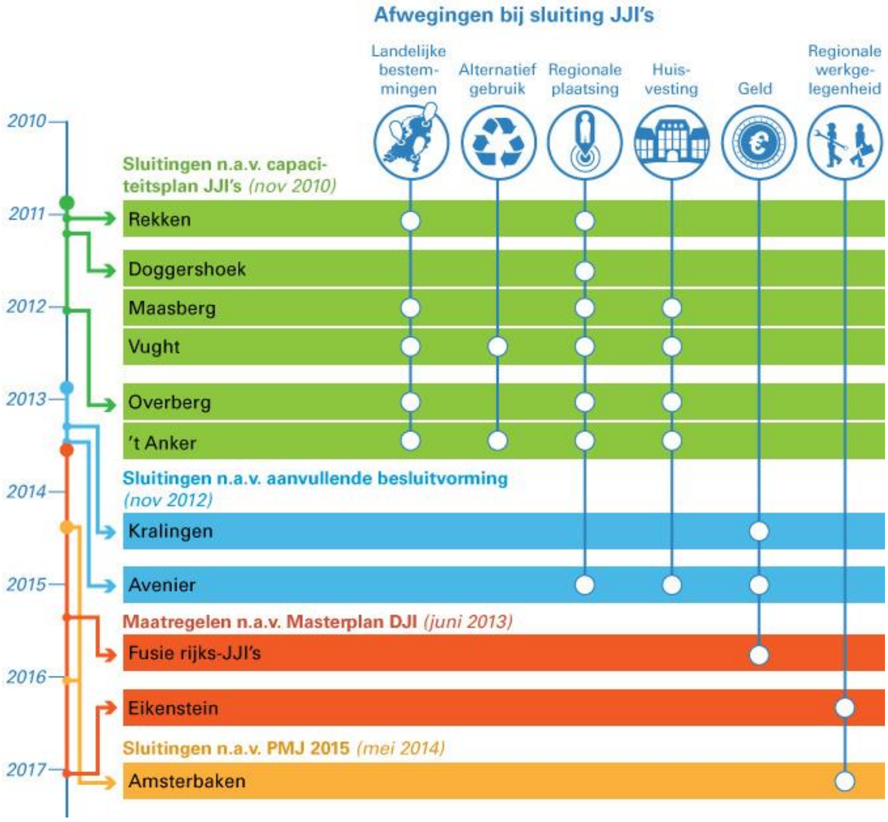
Bron: jaarverslagen VenJ (VenJ, 2008; VenJ, 2009; VenJ, 2010; VenJ, 2011; VenJ, 2012; VenJ 2013)

De capaciteitsteruggang in de periode 2010-2014 is grotendeels gerealiseerd door het sluiten van inrichtingen (79%). Een kleiner deel (21%) is bereikt met de zogenaamde ‘kaasschaafmethode’, waarbij de capaciteit in bestaande inrichtingen wordt verminderd.

Verschillende criteria gehanteerd bij keuze voor te sluiten inrichting

In onderstaande figuur is weergegeven op welk moment en om welke reden er in de periode 2010-2018 justitiële jeugdinrichtingen zijn of worden gesloten. De meest recente sluitingen houden vooral verband met de wens om regionale werkgelegenheid te behouden. De Tweede Kamer heeft de regering namelijk verzocht om bij het sluiten van inrichtingen rekening te houden met de werkgelegenheid in bepaalde krimpregio’s met een hoge werkloosheid (moties Heijnen/Van Raak en Segers/ Schouw. Zo is bijvoorbeeld gekozen voor sluiting van JJI Amsterbaken in Amsterdam ten gunste van instellingen in krimpregio’s Drenthe (JJI Juvaid) en Zuid-Limburg (JJI Het Keerpunt). Een nadere toelichting op deze figuur staat in de achtergrondinformatie bij dit onderzoek.

Redenen voor sluiting justitiële jeugdinrichtingen 10



Bronnen: DJI, 2010; DJI, 2013b; VenJ, 2014.

Budget vrijheidsbeneming justitiële jeugd tussen 2010 en 2018 gehalveerd

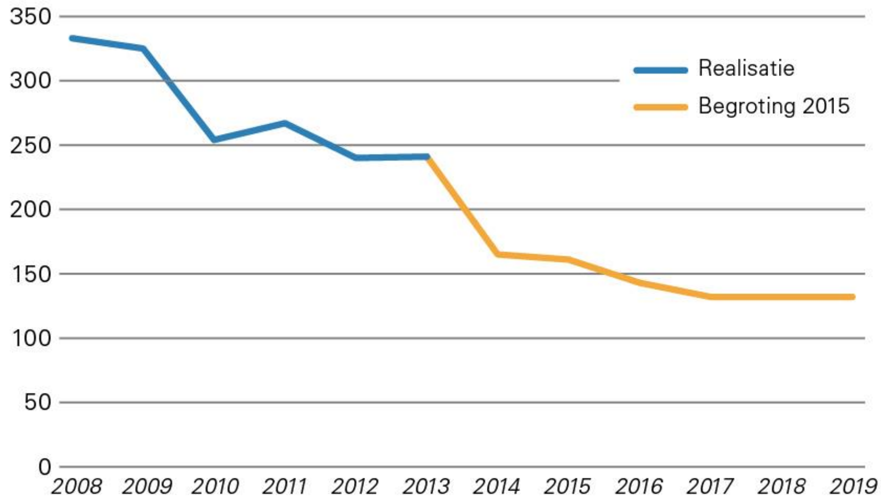
DJI wordt als agentschap gefinancierd door VenJ. Sinds 2013 heeft DJI forse bezuinigingen opgelegd gekregen: het gaat in totaal om een taakstelling van 271 miljoen euro (DJI, 2013b). Als onderdeel van DJI worden JJI's betaald via artikel 35.3 (Jeugd) van de begroting van VenJ. Een deel van de bezuinigingen bij DJI wordt binnen dit begrotingsartikel gerealiseerd.

Inrichtingen worden gefinancierd op basis van hun capaciteit, vermenigvuldigd met de kosten per plaats (P*Q). Door de capaciteitsafname in JJI's neemt daarom dus het benodigde budget in principe ook flink af. Tussen 2010 en 2014 is het budget voor de inrichtingen gedaald van circa 254 miljoen euro naar 165 miljoen euro. Vooral in 2014 is het begrote budget voor de jeugdinrichtingen fors verlaagd: met circa 76 miljoen euro ten opzichte van 2013. Volgens de begroting van VenJ voor 2015 zullen de uitgaven tot 2018 dalen tot 132 miljoen euro.

Overigens is de gemiddelde kostprijs van JJI-plekken de afgelopen tijd wel sterk gestegen. Dit hangt naast de doorgevoerde kwaliteitsverbeteringen ook samen met de capaciteitsafname. Kleinere

inrichtingen zijn namelijk relatief duur, omdat bepaalde vaste lasten wel gelijk blijven, zoals beveiliging, bedrijfshulpverlening, overhead en ICT-voorzieningen. De financiering is niet gerelateerd aan de bezetting van de inrichting, behoudens het feit dat DJI wel een onderbezettingskorting heft.

Ontwikkeling budget DJI-Jeugd (in miljoenen euro's)



Bron: jaarverslagen & begrotingen VenJ 2008-2014 (VenJ, 2008; VenJ, 2009; VenJ, 2010; VenJ, 2011; VenJ, 2012, VenJ, 2013; VenJ, 2014).

Dilemma's rond toekomstige organisatie justitiële jeugdinrichtingen

Zowel bij VenJ en DJI als binnen de inrichtingen zelf leeft de vraag hoe het beste kan worden ingespeeld op de snelle ontwikkelingen in de instroom. Volgens ramingen van het onderzoekscentrum van VenJ zal de daling in de instroom voortduren. Een verdere krimp in de capaciteit zal daardoor wellicht nodig zijn.

Daarmee wordt de vraag actueel in hoeverre de huidige organisatie- en financieringsstructuur rond JJI's nog houdbaar is en hoe de kwaliteit van de instellingen het beste gewaarborgd kan blijven gegeven de sterk gekrompen omvang van de sector. Als het ministerie nog meer inrichtingen sluit, zal de regionale spreiding verder verminderen. Dit kan onder andere gevolgen hebben voor de aansluiting op de nazorg en andere partners, zoals de Jeugdreclassering, de gemeente of de Raad voor de Kinderbescherming, die veelal regionaal georganiseerd zijn. De persoonlijke communicatie wordt hierdoor bemoeilijkt, omdat men steeds met andere bureaus te maken heeft en op grotere afstand van elkaar werkt.

Zonder sluitingen bestaat echter het risico dat de inrichtingen te klein worden om op een doelmatige manier de kwaliteit te kunnen handhaven.

Kleinschaligheid is relatief duur, omdat een inrichting ongeacht zijn grootte bepaalde voorzieningen in stand dient te houden, zoals beveiliging en huisvesting. Gezien de P*Q-financiering kan dit problemen opleveren voor inrichtingen. Om deze reden geeft DJI inrichtingen waar minder dan 80 jongeren kunnen verblijven een extra bijdrage. Deze bedraagt iets meer dan 70 euro per dag voor iedere plek beneden de 80. In 2014 kregen 6 inrichtingen deze toeslag. Het totaalbedrag was meer dan 3 miljoen euro.
Mogelijke verschillen tussen rijks- en particuliere inrichtingen vormen ten slotte ook een punt van aandacht als het gaat om de organisatiestructuur.
Vanwege dit soort vragen voert VenJ op dit moment een verkenning uit naar de toekomstige invulling van de vrijheidsbeneming van justitiële jeugd.

Bezuinigingen risico voor kwaliteit verblijf en behandeling in justitiële jeugdinrichtingen
Sinds 2007 is, onder andere naar aanleiding van kritische rapporten van de gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer , veel geïnvesteerd in de kwaliteit van het verblijf en de behandeling in justitiële jeugdinrichtingen. In 2012 concludeerden wij dat de kwaliteit sinds 2007 was verbeterd, maar dat daaraan wel een prijskaartje hing (Algemene Rekenkamer, 2012). Bovendien signaleerden we dat het gerealiseerde kwaliteitsniveau kwetsbaar was. Nu zien wij dat de kwaliteit opnieuw onder druk dreigt te komen door de krimpende capaciteit en de bezuinigingen.

Minder mensen beschikbaar voor primair proces van inrichtingen
Vooralsnog vullen JJI's de bezuinigingen vooral in door het terugbrengen van het aantal ondersteunende- en managementfuncties. Met name als gevolg van de teruglopende capaciteit wordt in verschillende inrichtingen echter ook het aantal fte's in het primaire proces teruggebracht. Dit geldt met name voor het aantal individuele trajectbegeleiders, gedragswetenschappers, therapeuten en methodiekcoaches.
Gedurende het hele verblijf in de JJI wordt een jongere begeleid door een individuele trajectbegeleider (ITB'er). Deze ITB'ers hebben vooral een belangrijke rol bij de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en het onderhouden van de relaties met partijen die bij die terugkeer betrokken zijn, zoals de Jeugdreclassering, de gemeente, het Openbaar Ministerie of de Raad voor de Kinderbescherming. Bij het verdwijnen van deze functie ontstaan risico's voor de resocialisatie van jongeren. Wij zien dit bijvoorbeeld bij De Hartelborgt, waar men in 2014 is teruggegaan van 3,8 fte naar 2 fte voor individuele trajectbegeleiders (-

47%), terwijl het aantal plaatsen gelijk is gebleven. Gedragswetenschappers zijn degenen die de delinquente jongeren behandelen. Zij worden daarbij begeleid door methodiekcoaches. De kwaliteit van de behandeling is minder goed gewaarborgd wanneer de inzet van deze functies afneemt.

Minder tijd voor primaire taak door afname ondersteunende functies

Meer nog dan op personeel in het primaire proces wordt in de justitiële jeugdinrichtingen bezuinigd op ondersteunende functies. Het betreft onder andere unit managers, opleidingscoördinatoren, medisch secretaresses en telefonistes.
Dit betekent dat deze ondersteunende taken worden overgenomen door werknemers in de primaire functies. Die laatsten krijgen daardoor steeds meer verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Omdat ook het aantal fte's in het primaire proces afneemt (zie hierboven) is er netto minder tijd voor de primaire taken, dus de opvang en behandeling van de jongeren. Hierdoor kan bijvoorbeeld de verlofbegeleiding in de knel komen, wanneer hiervoor niet voldoende personeel beschikbaar is.

Meer tijdelijke krachten en risico's rond kwaliteit personeel

Doordat de inrichtingen krimpen is er weinig extra personeel beschikbaar dat eventueel kan invallen als een andere medewerker wegvalt, bijvoorbeeld vanwege ziekte. Dit komt bovendien relatief vaak voor: in 2013 was het ziekteverzuim gemiddeld 8,5%, zo blijkt uit de jaarverslagen van alle JJI's. De kleinere inrichtingen kunnen bovendien niet alle functies meer 'in huis' vervullen.
Het gevolg hiervan is dat er steeds meer met tijdelijke krachten, externe deskundigen of invallers moet worden gewerkt. Gezien de specifieke problemen bij jeugdigen in JJI's is het gewenst dat medewerkers zowel elkaar als de jongeren waarmee zij werken en hun dagelijkse routine kennen. Dit komt onder druk te staan nu de flexibiliteit van het eigen personeelsbestand kleiner wordt.
Ook voor de kwaliteit van het overgebleven eigen personeel zien wij risico's. Door de snelle krimp in de sector neemt de baanzekerheid af. Hierdoor bestaat het risico van een grote uitstroom van personeel. Het beste personeel, zowel qua opleiding als ervaring, heeft in principe de meeste kans op een nieuwe baan. Dus is het goed denkbaar dat vooral zij zullen vertrekken. JJI Het Keerpunt constateert bijvoorbeeld in haar jaarverslag 2013 dat een aantal HBO-geschoolde medewerkers door bezuinigingen de organisatie heeft verlaten (SJSJ, 2014). Daarbij blijkt het voor verscheidene justitiële jeugdinrichtingen lastig om HBO-geschoold personeel aan te trekken. Bij de 7 inrichtingen waarvan

hierover cijfers bekend zijn, was in 2013 het gemiddelde percentage HBO-geschoold personeel minder dan 50%. Het doel van DJI was om in 2014 in alle inrichtingen minstens 75% HBO-geschoold personeel te hebben. Deze doelstelling is nu uitgesteld naar 2020.

Minder tijd en geld voor ontwikkeling personeel en individuele activiteitenbegeleiding

Door de bezuinigingen bestaat het risico dat de (door)ontwikkeling van behandelprogramma's op een laag pitje komt te staan. Door de personeelskrapte zijn opleidingsdagen moeilijk in te plannen. Zodoende hebben sommige inrichtingen moeite om de opleidingsverplichtingen van personeel na te komen.

Als gevolg van de krimp van de inrichtingen hebben zij ook steeds minder tijd en/of geld om 'extra' dingen te doen. Voorbeelden hiervan zijn het schrappen van het programma Work-Wise, het verminderen van stagemogelijkheden binnen de inrichting en de verminderde capaciteit voor individuele activiteitenbegeleiding. Het schrappen van individuele activiteiten voor de jongeren kan gevolgen hebben voor het positieve leefklimaat dat de afgelopen jaren in de inrichtingen is opgebouwd.

Risico's in beeld, maar informatie richting Kamer summier

Vanwege de snelle ontwikkelingen in de omvang van de sector is het belangrijk dat de staatssecretaris zicht houdt op de kwaliteit van het verblijf en de behandeling en eventuele ontwikkelingen daarin. Zowel het departement als DJI hebben een redelijk beeld van de kwaliteit in inrichtingen en onderkennen de risico's die daar spelen.

De informatie hierover richting de Tweede Kamer is gegeven de genoemde risico's echter summier. Het jaarverslag van VenJ geeft weinig inzicht in de ontwikkeling van het pedagogisch leefklimaat in de inrichtingen. De staatssecretaris vermeldt hoofdzakelijk indicatoren over de bedrijfsvoering en formele procedures. Daarnaast verstrekt hij informatie over de dagbesteding en de woonplek na uitstroom uit de jeugdinrichting. Dergelijke informatie geeft geen zicht op de kwaliteit van het leefklimaat in de inrichting zelf.

VenJ en DJI hebben echter meer relevante informatie beschikbaar. Zo wordt intern gerapporteerd over ontvluchtingen en onttrekkingen (van verlof), geweldsincidenten, gegronde klachten, Scholings- en Trainingsprogramma's (STP's) en de afstand van de inrichting tot de woonplaats van gedetineerden. Bovendien laat de staatssecretaris meerdere malen per jaar wetenschappelijk onderzoek uitvoeren naar het leefklimaat in individuele inrichtingen. De resultaten van deze onderzoeken gaan naar de onderzochte inrichtingen. DJI ontvangt jaarlijks een beknopte rapportage. De staatssecretaris heeft echter niet

geregeld dat deze informatie periodiek naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2007). Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2012). Terugblik detentie behandeling en nazorg criminele jeugdigen. Den Haag: eigen beheer.
- DJI (2010). Capaciteitsplan Justitiële Jeugdinrichtingen. Den Haag
- DJI (2013). JJI in getal 2008 – 2013. Den Haag.
- DJI (2013b). Masterplan DJI 2013 – 2018. Den Haag.
- DJI (2014). JJI in getal 2009 – 2014. Den Haag.
- Helm, G.H.P. van der, Beld, M.H.M., Dekker, A.L., Miert, V.S.L. van, Nagtegaal, J., Roest, J.J. & Stams, G.J.J.M. (2014). Rapportage Justitiële Jeugdinrichtingen 2013: Een onderzoek naar het Leef-, leer- en werkklimaat van Justitiële Jeugdinrichtingen. Leiden/Amsterdam: Hogeschool Leiden/UvA.
- Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010). Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: Risico's aangepakt, maar kwetsbaar. Den Haag.
- Stichting Jeugdzorg St. Joseph (2014). Jaarverslag 2013 SJSJ Het Keerpunt. Cadier en Keer.
- VenJ (2008 t/m 2014). Jaarverslag van het Ministerie van VenJ va resp. 2008, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a en 2013a en begroting van het Ministerie van VenJ van resp. 2009b, 2010b, 2011b, 2012b, 2013b, 2014a en 2015. Zie rijksbegroting.nl.
- VenJ (2014b). Brief regering; Geen alternatief voor sluiting JJI Amsterbaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 587, nr. 597. Den Haag: Sdu.
- WODC (2014). Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2019. Den Haag: WODC.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer Maak onderbouwde keuzes voor de toekomst

Door de sterke afname van de instroom van jongeren in justitiële inrichtingen zijn de uitgangspunten van regionale plaatsing en van de minimaal benodigde omvang van inrichtingen op gespannen voet met elkaar komen te staan. De staatssecretaris heeft regionale plaatsing van jongeren in het verleden als belangrijk uitgangspunt gehanteerd in zijn beleid, omdat jongeren zo gemakkelijker banden kunnen onderhouden met hun persoonlijke netwerk en omdat een betere aansluiting mogelijk is op regionaal georganiseerde ketenpartners. Regionale spreiding van

inrichtingen vraagt echter wel om een minimum aantal inrichtingen. Daartegenover staat dat een minimale omvang van inrichtingen nodig is om doelmatig te kunnen functioneren en om de kwaliteit van de opvang, behandeling en het onderwijs te waarborgen. Op dit moment zijn er niet meer genoeg JJI-jongeren om op doelmatige en kwalitatief verantwoorde wijze veel grote inrichtingen te kunnen aanhouden.
Wij bevelen de staatssecretaris van VenJ daarom aan om bij de verkenning die hij verricht naar de toekomstige invulling van de vrijheidsbeneming van justitiële jeugd deze verschillende belangen expliciet in samenhang te bezien en af te wegen, inclusief de financiële consequenties.
De staatssecretaris zou hierbij ook na kunnen denken over andere oplossingen om de kwaliteit en doelmatigheid in stand te houden, zoals over samenwerking met de civiele jeugdzorg, om de doelgroep te vergroten, en over verdere fusies tussen inrichtingen. Tenslotte is momenteel onduidelijk in hoeverre het huidige onderscheid tussen particuliere- en rijksinrichtingen effecten heeft op de kwaliteit en doelmatigheid. Wij bevelen de staatssecretaris aan de wenselijkheid van dit duaal systeem beargumenteerd te onderbouwen.
Wij bevelen de staatssecretaris van VenJ verder aan om een helder en transparant afwegingskader op te stellen en om onderbouwde keuzes te maken. De verkenning zou moeten worden afgerond met een voorstel voor de wijze waarop hij het stelsel van JJI's in de toekomst wil organiseren.
Wij bevelen de staatssecretaris aan dit voorstel voor te leggen aan de Tweede Kamer.

Informeer de Kamer periodiek over kwaliteitsontwikkelingen op de werkvloer

De staatssecretaris houdt via verschillende wegen zicht op de risico's die zijn ontstaan voor de kwaliteit in JJI's. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is echter summier en vindt niet periodiek plaats, met name wat betreft het pedagogisch leefklimaat in de inrichtingen, waardoor de Tweede Kamer geen goed zicht heeft op de ontwikkelingen in deze kwaliteit. Omdat wij constateren dat er risico's zijn voor deze kwaliteit, bevelen wij de staatssecretaris aan om de Tweede Kamer periodiek te informeren over de kwaliteitsrisico's in JJI's, en daarbij specifiek aandacht te besteden aan het pedagogisch leefklimaat in de inrichtingen. Op dit gebied zien wij namelijk de belangrijkste risico's voor de kwaliteit, die momenteel onderbelicht zijn richting de Tweede Kamer. In de jaarverslagen van VenJ worden namelijk nauwelijks indicatoren gehanteerd die hier goed zicht op bieden.

Reactie van de minister

Uitgangspunt van de minister van VenJ bij de bezuinigingen op JJI's is, dat het kwaliteitsniveau behouden blijft. De minister erkent dat hij, als gevolg van efficiencymaatregelen en de verminderde bezetting in JJI's, de keuze heeft moeten maken om functies te reduceren. De minister geeft aan dat De Hartelborgt vanaf 1 juli 2015 weer over 4,3 fte individuele trajectbegeleiders (ITB'ers) kan beschikken en dat er meer formatie beschikbaar zal komen voor ondersteuning, in totaal 18 fte voor 3 locaties. Het streven van de minister is en blijft een adequate uitvoering van de primaire taken: de zorg, behandeling en opvang van jeugdigen.
In reactie op onze aanbeveling om onderbouwde keuzes te maken voor de toekomst geeft de minister aan dat hij de resultaten van de lopende verkenning naar de toekomstige invulling vrijheidsbeneming zal delen met de Tweede Kamer. Bovendien zegt de minister in zijn reactie: 'Ik neem kennis van de andere aanbevelingen en neem deze – voor zover mogelijk - mee in de huidige verkenning, dan wel het vervolg hierop'.
Ten slotte zegt de minister toe dat hij met ingang van 2015 de overkoepelende resultaten van het leefklimaatonderzoek jaarlijks zal aanbieden aan de Tweede Kamer, voorzien van een beleidsreactie.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de toezeggingen die de minister van VenJ in zijn reactie op onze aanbevelingen doet. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij in drie of vier inrichtingen meer personeel beschikbaar wil stellen. Wij gaan er vanuit dat de minister de Tweede Kamer op de hoogte zal houden van de personele ontwikkelingen in alle 9 inrichtingen waarvoor hij verantwoordelijk is en van de effecten daarvan op de kwaliteit van de primaire taken.

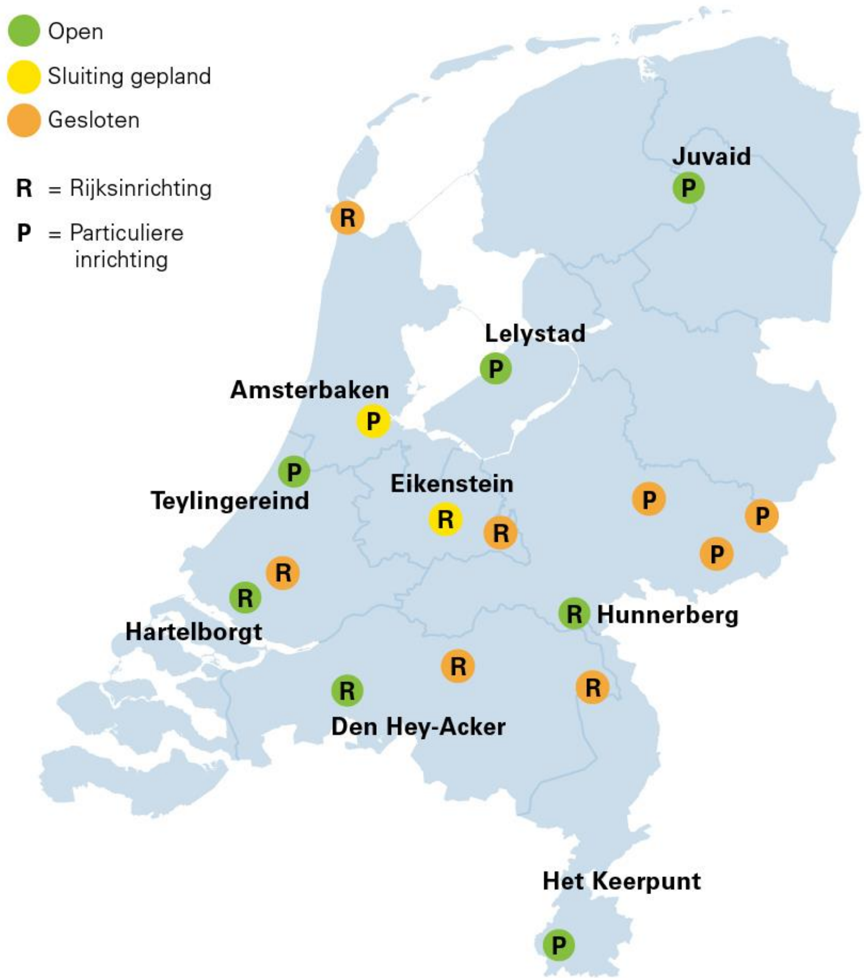
Achtergrondinformatie

Justitiële Jeugdinrichtingen Doel en functie justitiële jeugdinrichtingen
De primaire taak van justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) is de uitvoering van straffen van jongeren van 12 tot 23 jaar. Zij kunnen in een inrichting worden geplaatst via het jeugdstrafrecht of het adolescentenstrafrecht. Het grootste deel van de jongeren dat in een jeugdinrichting verblijft, zit in voorlopige hechtenis. Daarnaast verblijven er jongeren die zijn veroordeeld tot jeugddetentie of een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen) – een soort jeugd-TBS. Volgens de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (Bjj) is het doel van de tenuitvoerlegging van de straf de opvoeding van de jeugdige en de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij (artikel 2.2 Bjj). Dit doen de inrichtingen door de jongere opvoeding, onderwijs, zorg en behandeling te bieden. Sommige justitiële jeugdinrichtingen hebben 'landelijke bestemmingen' waarop jongeren met bijzondere behoeften worden geplaatst.

Verantwoordelijkheidsverdeling
De minister en staatssecretaris van VenJ zijn verantwoordelijk voor het justitiële jeugdbeleid. De staatssecretaris is verantwoordelijk voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap dat belast is met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties, waaronder de vrijheidsbenemende jeugdsancties. De uitvoering van de sancties vindt momenteel plaats in 9 JJI's.

De inrichtingen
In 2010 waren er nog 11 JJI's met in totaal 17 locaties. Op dit moment zijn er nog 9 inrichtingen op 9 locaties over, en zijn er nog 2 sluitingen gepland. Op onderstaande kaart is de huidige situatie weergegeven.

Gesloten en open justitiële jeugdinrichtingen op de kaart



Er zijn op dit ogenblik 4 rijksinrichtingen en 5 particuliere inrichtingen. Rijksinrichtingen vallen direct onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenJ. De kosten van deze inrichtingen komen volledig ten laste van DJI. Particuliere inrichtingen vallen vaak onder een particuliere stichting of organisatie. Deze inrichtingen worden aangewezen door de minister en worden volledig gefinancierd door DJI. Doordat rijksinrichtingen direct onder VenJ vallen, hebben zij soms minder eigen beslissingsvrijheid in de bedrijfsvoering. Zo zijn zij gebonden aan rijks-cao's en aan het gebruik van bepaalde centrale voorzieningen en contracten.

Het leefklimaat in inrichtingen

Bij de taak van opvoeding en herintegratie, is het leefklimaat in de inrichting een belangrijk onderdeel. Volgens onderzoek van Peer van der Helm e.a. wordt een positief leefklimaat gekenmerkt door "een veilige, gestructureerde en rehabiliterende omgeving waarin sprake is van veel ondersteuning, duidelijke kansen voor groei, minimale repressie en waarbinnen een goede balans tussen flexibiliteit en controle voor een goede sfeer zorgt" (Van der Helm e.a., 2014). Het leefklimaat wordt in wetenschappelijk onderzoek gemeten aan de hand van vier elementen: ondersteuning, groei, repressie en sfeer (zie het Prison Group Climate Instrument). Een open leefklimaat heeft volgens dit onderzoek positieve gevolgen voor het verblijf van de jongeren, onder andere voor de behandelmotivatie, emotionele stabiliteit, agressiviteit en het behandelresultaat.

Verbeteringen in de kwaliteit Kwaliteitsverbeteringen 2007-2012

In 2007 hebben wij geconstateerd dat er problemen waren met de kwaliteit van de detentie, behandeling en nazorg van criminele jeugdigen (Algemene Rekenkamer, 2007). Ook de verantwoordelijke inspecties (Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor de Sanctietoepassing) stelden dit vast.

Wet- en regelgeving en beleidsstukken werden in de praktijk niet altijd nageleefd. Het opstellen van verblijfs- of behandelplannen duurde bijvoorbeeld vaak (te) lang en bleef soms zelfs helemaal achterwege. De kwaliteit van de uitvoering van de opgestelde plannen werd bovendien belemmerd door de grote doorstroom van jongeren, de instabiele bezetting van groepsleiders door verloop en ziekteverzuim en het opleidingsniveau van groepsleiders. Evaluatie van de voortgang van de uitvoering van plannen vond te weinig plaats. Verder kreeg slechts een klein deel van de jongeren die in aanmerking kwamen voor een scholings- en trainingsprogramma, dit programma aangeboden.
Naar aanleiding van de rapporten is de staatssecretaris een verbetertraject gestart. In 2012 hebben wij geconcludeerd dat de kwaliteit van de detentie en behandeling was verbeterd en dat de nazorg expliciet deel was gaan uitmaken van het traject dat de jeugdigen doorlopen (Algemene Rekenkamer, 2012). Wel stelden wij vast dat deze verbeteringen een forse financiële investering vroegen. Ook constateerden we dat de bereikte kwaliteit kwetsbaar was geworden, vanwege actuele ontwikkelingen rond leegstand in JJI's.

Afname van capaciteit in inrichtingen Sluiting van inrichtingen

In de figuur 'Redenen voor sluiting justitiële jeugdinrichtingen' (zie bevindingen) is weergegeven welke inrichtingen wanneer en om welke redenen zijn gesloten. Hieruit blijkt dat verschillende criteria zijn gehanteerd. In het Capaciteitsplan JJI's van 2010 was de regionale functie van justitiële jeugdinrichtingen het belangrijkste uitgangspunt. Door het sluiten van inrichtingen vermindert namelijk de regionale spreiding van inrichtingen. Dat kan gevolgen kan hebben voor de afstand van de inrichting tot de woonplaats van de jeugdigen ('regionale plaatsing'). Een grote afstand kan nadelig zijn voor de betrokkenheid van het netwerk (met name de ouders) van de jeugdigen en voor de aansluiting met de nazorg, die veelal regionaal georganiseerd is.
Daarnaast werden de volgende argumenten gehanteerd voor sluitingen:

- het handhaven van landelijke bestemmingen waarin jeugdigen worden geplaatst waarvoor speciale kennis vereist is, bijvoorbeeld zedendelinquenten of verstandelijk gehandicapten;
- een voorkeur voor inrichtingen met een minder penitentiaire uitstraling (huisvesting);
- de mogelijkheid tot alternatief gebruik van het pand;
- de mate van beveiliging van de inrichting.

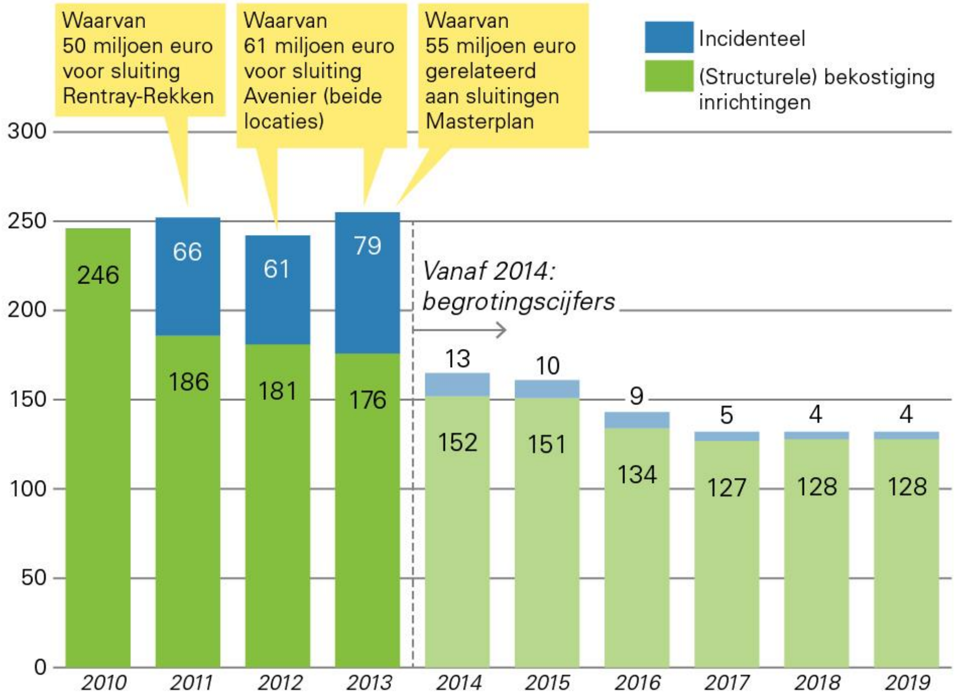
Met het 'Masterplan DJI 2013-2018' van DJI kwam in 2012 doelmatigheidswinst meer centraal te zijn als doel van de treffen maatregelen (DJI, 2013b). Financiële overwegingen werden daardoor expliciet een criterium bij de keuze voor sluitingen. Ten slotte werd ook de regionale arbeidsmarkt een criterium. De Tweede Kamer heeft de regering namelijk verzocht om bij het sluiten van inrichtingen rekening te houden met het behoud van de werkgelegenheid in bepaalde regio's met een hoge werkloosheid, de zogenaamde krimpregio's (moties Heijnen/Van Raak en Segers/ Schouw).

Financiële gevolgen Afgelopen jaren daling structurele kosten, maar hoge frictiekosten

Het totale budget voor de afdeling Jeugd van DJI wordt volgens planning tussen 2010 en 2018 bijna gehalveerd: van 254 miljoen euro in 2010 naar 165 miljoen euro in 2014, naar nog slechts 132 miljoen euro in 2018.
Het budget voor DJI-Jeugd valt uiteen in twee delen: de structurele kosten en de incidentele kosten (zie onderstaande figuur). De structurele kosten zijn de jaarlijkse bekostiging van de JJI's, inclusief de overhead bij DJI. Incidentele kosten zijn bijvoorbeeld 'frictiekosten' als gevolg van het afstoten van capaciteit. Deze frictiekosten zijn de afgelopen jaren

relatief hoog geweest, vanwege de sluitingen van inrichtingen. Ondertussen zijn de structurele kosten wel gedaald, met name in 2011.

Totale budget DJI-jeugd uitgesplitst in structurele en incidentele kosten 2010-2018 (in miljoenen euro's)



Bron: cijfers aangeleverd door DJI

Prijs per persoon per dag blijft ondanks budgetafname licht stijgen
DJI financiert jeugdinrichtingen op basis van hun capaciteit, vermenigvuldigd met de kosten per plaats (P*Q). Hoewel het totale bedrag voor bekostiging van plaatsen in jeugdinrichtingen de afgelopen jaren is afgenomen, is de kostprijs per persoon per dag juist toegenomen. In 2007 kostte een plek in een inrichting nog 313 euro per dag; in 2014 is dit gestegen naar 608 euro per dag.
Deze prijstoename kent verscheidene oorzaken. De belangrijkste hiervan is het kwaliteitsbevorderingstraject dat sinds 2007 in gang is gezet (+ 125 euro per persoon per dag). Daarnaast is een belangrijke oorzaak gelegen in de afname van de plaatsingscapaciteit. Kleinschaligheid van inrichtingen leidt tot hogere kosten per plek, vooral vanwege de vaste kosten van JJI's, zoals de kosten voor beveiliging, bedrijfshulpverlening, bepaalde kwaliteitsfuncties, overhead en kosten voor automatisering. Overige redenen voor de toename van de prijs zijn de loon- en prijsbijstelling, de scheiding van strafrechtelijk- en civiel¬rechtelijk geplaatste jongeren, en verscherpte eisen voor brandveiligheid.

3.2 Preventiemaatregelen

Beleidsdoorlichting biedt geen inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid

De Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen biedt geen zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het preventieve beleid van de minister van VenJ. De beleidsdoorlichting geeft aan dat de effectiviteit niet kan worden vastgesteld omdat effectiviteitsonderzoek op de onderzochte beleidsonderdelen ontbreekt. Toch worden in de beleidsdoorlichting en ook in de begeleidende brief van de minister aan de Tweede Kamer uitspraken gedaan over de effectiviteit van het beleid. Het zijn uitspraken die niet worden onderbouwd door de beleidsdoorlichting.

Het voorkomen van criminaliteit

Om criminaliteit tegen te gaan worden preventieve maatregelen (bijvoorbeeld het intensiveren van politietoezicht, het plaatsen van camera's en het geven van voorlichting) en repressieve maatregelen (bijvoorbeeld het opleggen van boetes en gevangenisstraf) getroffen. De minister van VenJ heeft in 2013 een deel van het preventieve beleid laten doorlichten in de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen. Wij hebben de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting beoordeeld.

Geen zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid

In de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen staat dat er geen effectiviteitsuitspraken worden gedaan. Niettemin wordt in sommige passages, door de manier waarop van conclusies zijn geformuleerd, de suggestie gewekt dat het Ministerie van VenJ de effectiviteit van het beleid kent. Op andere plaatsen wekt de tekst de indruk dat het plausibel is dat het preventieve beleid effectief is, zonder dat dit wordt onderbouwd.
Ook de minister van VenJ zelf suggereert in zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer met diverse uitspraken dat het onderzochte beleid effectief is. Zo schrijft de minister:

- '… mijn departement [heeft] een samenhangend pakket van maatregelen [..] getroffen dat zijn vruchten afwerpt'.
- 'De cijfers laten die resultaten ook zien'.
- '… duidelijk is dat zonder de inzet van preventieve maatregelen bij bedrijven dergelijke resultaten alleen bereikt hadden kunnen worden door een veelvoudige inzet van politie en OM en ten koste van een groter aantal slachtoffers'.

Slechts 1% van preventiebeleid doorgelicht

De doorlichting van het preventieve beleid is gebaseerd op het (inmiddels niet meer als zodanig bestaande) beleidsartikel 13.1 van de VenJ-begroting. Dit artikel is te typeren als een 'restartikel'. Het beleid dat eronder is geschaard vertoont geen duidelijke samenhang.

Het doorgelichte beleidsonderdeel vormt slechts 1% van de rijks-overheidsuitgaven aan preventief beleid. Dit is in de beleidsdoorlichting niet aangegeven. Bij het bespreken en analyseren van de beleidsresultaten werkt deze rigoureuze afbakening door. In de beleidsdoorlichting wordt het 'smalle' preventiebeleid dat onder artikel 13.1 valt in verband gebracht met een afname van de criminaliteit. Omdat de onderzochte beleidsonderdelen slecht een klein component zijn van het geheel aan preventiebeleid, is dit een suggestief verband. Daar komt bij dat criminaliteitscijfers niet alleen afhankelijk zijn van preventiebeleid, maar ook van bijvoorbeeld sanctiebeleid en demografische ontwikkelingen.

Geen uitspraken over doelmatigheid

De beleidsdoorlichting geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre het preventieve beleid doelmatig (dat wil zeggen: tegen zo gering mogelijke kosten) wordt uitgevoerd. Er wordt ook niet aangegeven waarom dit aspect niet aan de orde is gesteld.

Reactie van de minister

De minister van VenJ stelt in zijn reactie dat de normen die wij hebben gebruikt zijn ontleend aan de meest recente RPE, die op 1 januari 2015 in werking trad. Bij de start van de beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen was de RPE 2006 van kracht. De beleidsdoorlichting voldoet volgens de minister aan de normen van de RPE 2006.

Het (inmiddels niet meer als zodanig bestaande) beleidsartikel 13.1 is volgens de minister geen "restartikel". Het overgrote deel van de activiteiten die onder deze vlag wordt gefinancierd en uitgevoerd heeft als gemeenschappelijke noemer immers "preventie".

De minister vindt zijn rapportage voldoende concreet en specifiek, zeker als bedacht wordt hoe beperkt kwantitatieve gegevens over de resultaten en effecten van de genomen maatregelen beschikbaar zijn.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

We merken op dat onze kanttekeningen bij de beleidsdoorlichting losstaan van welke versie van de RPE als norm gehanteerd is. Onze belangrijkste conclusie is dat in de beleidsdoorlichting geen effectiviteitsuitspraken worden gedaan, terwijl de minister van VenJ in

sommige passages de suggestie wekt, dat hij de effectiviteit van het beleid kent en dat het plausibel is dat het preventieve beleid effectief is. Dat wordt echter nergens onderbouwd.

3.3 Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer

In de periode 2012-2014 hebben wij verschillende onderzoeken gedaan op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Naar aanleiding van deze onderzoeken zijn door de minister bij onze aanbevelingen toezeggingen gedaan. Aan een aantal van deze toezeggingen is nog geen uitvoering gegeven.
We gaan hier in op de onderzoeken:

- Prestaties in de strafrechtketen (2012)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst; Stand van zaken 2012 (2013)
- Verantwoordingsonderzoek 2012, onderdeel Afpakken van crimineel geld (2013);
- Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013 (2014);
- Verantwoordingsonderzoek 2013: onderdeel Rechtsbijstand (2014);
- Zicht op bescherming burgers en bedrijven (2014).

Op de website www.rekenkamer.nl/publicaties/opvolging_aanbevelingen is van alle Rekenkameronderzoeken na te gaan wat de stand van zaken is van de toezeggingen.

Prestaties in de strafrechtketen

Bepalen van ongewenste uitstroom en informatiestrategie
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie werkt aan 7 kernthema's met het oog op een veiliger Nederland en een sterke rechtsstaat. Versterking van de prestaties van de strafrechtketen is één van deze kernthema's. Het Jaarverslag 2014 VenJ benoemt de activiteiten in 2014 die gericht waren op verdere verbetering en versterking van de prestaties van de strafrechtketen en stelt dat het programma VPS (Versterking Prestaties Strafketen) op koers ligt. Zo wordt gemeld dat de strafrechtketenmonitor operationeel is, dat politie en OM gezamenlijk werken aan verbetering van de processen opsporing en vervolging, dat het Administratie- en Informatie Centrum voor de executieketen is gestart, dat logistieke centra tussen OM en ZM in oprichting zijn en diverse ontwikkelingen gestart zijn en maatregelen genomen zijn om de strafrechtketen te digitaliseren.

De genoemde activiteiten sluiten maar ten dele aan op de aanbevelingen die wij in ons rapport Prestaties in de strafrechtketen (2012) aan de minister van Veiligheid en Justitie hebben gedaan. In dat onderzoek stelden wij vast dat er weinig informatie over- en weinig inzicht is in factoren die een efficiënte doorstroom van zaken belemmeren. Zonder die informatie is het lastig sturen voor de ketenpartners en voor de minister van VenJ. Wij hebben de minister van VenJ dan ook aanbevolen om te bepalen welke vormen van uitstroom ongewenst worden geacht en hoe die uitstroom voorkomen kan worden en bovendien te zorgen voor een goede informatievoorziening (en informatiestrategie) die daarop aansluit en die de gewenste en ongewenste uitstroom inzichtelijk maakt. Een dergelijke informatiestrategie zou een visie moeten bevatten op de afstemming van verschillende systemen, de betrouwbaarheid van informatie en de verantwoordelijkheden voor de vastlegging en beheer van informatie.

Eerder gaf de minister in zijn voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer (23 november 2012, 5 juli 2013 (pdf) aan dat hij, in afwachting van een onderzoek naar de ongewenste uitstroom door het WODC, van plan was om in de eerste helft van 2014 een kwantitatieve doelstelling voor het terugdringen van ongewenste uitstroom te formuleren. Dat is in 2014 niet gebeurd. In de bijlage bij de voortgangsrapportage van 2 juli 2014 geeft de minister aan dat zaken zodanig divers van aard zijn, dat hij op basis van het WODC onderzoek niet kon vaststellen welke zaken ongewenst de keten uitstromen. Het was daardoor ook niet mogelijk om algemene kwantitatieve uitspraken over ongewenste uitstroom te doen. Om daar toch meer zicht op te krijgen, zou in de tweede helft van 2014 een dossieranalyse uitgevoerd worden. In de bijlage bij de voortgangsrapportage van 21 november 2014 meldt de minister dat hij nog niet in kan gaan op de mogelijkheid om een kwantitatieve doelstelling vast te stellen om ongewenste uitstroom tegen te gaan, omdat het onderzoek nog niet ver genoeg gevorderd is. Hij zal de Tweede Kamer hierover in de voortgangsrapportages van 2015 nader berichten.

De minister gaat in het jaarverslag ook niet in op de informatiestrategie voor de strafrechtketen als geheel. De wèl in het jaarverslag genoemde digitalisering zou moeten passen in een ‘groter plan’.
Wij concluderen dat de minister van VenJ 3 jaar na de publicatie van ons rapport Prestaties in de strafrechtketen nog steeds geen kwantitatieve doelstelling voor het terugdringen van ongewenste uitstroom heeft bepaald, noch een informatievoorziening en –strategie die daar geheel op aansluit.

IND; Stand van zaken 2012

Informatie over behandeling verblijfsaanvragen nog beperkt
In ons rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst; Stand van zaken 2012 wezen we de staatssecretaris op het niet voldoen aan de wettelijke termijnen bij het behandelen van de aanvragen voor het reguliere verblijf en de tijdige afhandeling van klachten. Uit het Jaarverslag 2013 van het ministerie bleek dat de gemiddelde behandelduur van reguliere verblijfsaanvragen ten opzichte van 2012 juist was toegenomen en niet voldeed aan de wettelijke termijn. Wij misten informatie over de nog aanwezige voorraden. Niet duidelijk werd op welke wijze en op welk moment de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wel aanvragen binnen de wettelijke termijn kon afhandelen. Bovendien had de minister over de tijdige afhandeling van klachten en bezwaren niet gerapporteerd.

In het Verantwoordingsonderzoek 2013 zegde de minister toe de twee aanbevelingen over te nemen. Hij zou:

- duidelijkheid geven over de ontwikkeling van de gemiddelde behandelduur in relatie met de voorraad nog te behandelen aanvragen;
- informatie opnemen over de tijdigheid van de afhandeling van klachten en bezwaren.

We stellen vast dat een jaar later in het Jaarverslag 2014 van het ministerie geen informatie is opgenomen over de werkvoorraad of de klachtenafhandeling. Het bieden van deze informatie verhoogt naar onze mening het inzicht in de prestaties van de IND. Uit het jaarverslag blijkt wel dat meer aanvragen voor verblijf binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld dan in 2013. De wettelijke termijn voor de afhandeling van de reguliere verblijfs- en naturalisatieaanvragen wordt nog niet in alle gevallen gehaald (9% respectievelijk 14% van de aanvragen).

Verantwoordingsonderzoek 2012, afpakken crimineel geld

Investering Ketenprogramma Afpakken opgenomen in reguliere kosten
Met het Ketenprogramma Afpakken stelt de minister van Veiligheid en Justitie sinds 2011 meer begrotingsgeld beschikbaar voor het strafrechtelijk afnemen van crimineel vermogen. Voor het Ketenprogramma Afpakken was in 2011 10 miljoen euro, in 2012 15 miljoen euro en vanaf 2013 structureel jaarlijks 20 miljoen euro ter beschikking. Deze bedragen komen bovenop de reguliere uitgaven aan personeelskosten van politie, Openbaar Ministerie (OM) en ketenpartners

in de strafrechtketen, waarvan een (onbekend) deel bestemd is om crimineel vermogen af te pakken.

De minister verwachtte dat deze extra investering een extra opbrengst oplevert oplopend tot 60 miljoen euro extra in 2017 en verdere jaren. Dat betekent een verdrievoudiging ten opzichte van de investering, een «return on investment» van 1:3 voor de strafrechtelijke afpakopbrengst.

Met ingang van 2013 zijn de uitgaven voor het Ketenprogramma Afpakken niet meer herkenbaar opgenomen in het jaarverslag van het ministerie. De kosten zijn onderdeel geworden van de personele en materiële kosten van het OM en de andere ketenpartners. Wij stelden in 2013 vast dat het niet meer mogelijk zal zijn de prijs die we voor het proces van afpakken in het strafrechtsysteem betalen te achterhalen is. De minister is zijn toezegging aan de Tweede Kamer om nog terug te komen op dit punt nagekomen in de brief (pdf) van 19 december 2014 aan de Tweede Kamer betreffende de voortgangsrapportage over de rijksbrede aanpak van fraude. Hij heeft nogmaals zijn intenties toegelicht: misdaad mag niet lonen. De minister gaf aan dat in strafzaken steeds vaker financieel onderzoek wordt gedaan en beslag wordt gelegd. De Tweede Kamer heeft geen verdere vragen gesteld.

In het jaarverslag 2014 is gerapporteerd dat in 2014 ruim 80 miljoen euro aan crimineel vermogen strafrechtelijk is afgepakt, en dat daarbij nog kan worden toegevoegd een getroffen schikking van 56 miljoen euro. Totale opbrengst 136 miljoen euro, in 2013 was dat 90 miljoen (waaronder 30 miljoen vanwege een grote schikking) en in 2012 was de opbrengst 50 miljoen. Er zit zeker een stijgende lijn in de opbrengsten, ook al is niet vast te stellen wat de extra opbrengst van de investering is.

Bestrijden witwassen; stand van zaken 2013

Risico's en resultaten bestrijden witwassen nog in onderzoek
Op 6 maart 2014 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013. Uit het onderzoek bleek dat:

- er geen inzicht is in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding;
- er te weinig inzicht is in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

De ministers hebben in reactie op ons rapport toegezegd de Tweede Kamer structureel te gaan informeren over de witwasrisico's en de

resultaten van de witwasbestrijding. De minister kondigde samen met de minister van Financiën aan een National Risk Assessment (NRA) Witwassen te ontwikkelen, waarmee ze structureel inzicht kunnen krijgen in de belangrijkste witwasrisico's. Ze verwachten de eerste resultaten in 2015. In het Jaarverslag 2014 van VenJ meldt de minister dat de beleidsvisie NRA Witwassen en Terrorisme Financiering bijna gereed is. In deze beleidsvisie zetten de ministers van VenJ en Financiën hun visie uiteen op welke wijze zij op beide beleidsterreinen een "risk and evidence based beleid" ontwikkelen. Naar aanleiding van ons rapport hebben zij ook toegezegd een nieuwe Beleidsmonitor Witwassen te (laten) ontwikkelen die inzicht moet bieden in de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding. Deze Beleidsmonitor zou naar verwachting eind 2014 beschikbaar zijn, maar is echter begin mei 2015 nog niet verschenen. De ministers hebben toegezegd om de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van de NRA Witwassen en de Beleidsmonitor Witwassen en over wat ze met die uitkomsten gaan doen. De Beleidsmonitor Witwassen en de NRA Witwassen zullen periodiek worden uitgebracht en het informeren van de Kamer door de ministers zal hierop volgen. Op basis van de eerste onderzoeken zal besloten worden welke frequentie wenselijk is.

Verantwoordingsonderzoek 2013, casus rechtsbijstand

Onderzoek naar toegankelijkheid rechtsbijstand nog gaande
In het Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aan de staatssecretaris gevraagd een completer beeld te schetsen van de toegankelijkheid van het rechtsbestel, om zeker te zijn dat de gesubsidieerde rechtsbijstand deze toegankelijkheid voldoende borgt. Nader zicht op het niet-gebruik is daarvoor relevant. We stelden dat meer informatie wellicht ook zicht bood op opties om, tegen de achtergrond van niet-gebruik, de gesubsidieerde rechtsbijstand doeltreffender in te richten. Het Ministerie van VenJ erkent het belang hiervan en heeft aangegeven deze onderzoeksvraag mee te nemen in de Geschilbeslechtingsdelta. Dit is een periodiek onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar het gedrag van burgers en bedrijven die worden geconfronteerd met (potentieel) juridische geschillen. Bij het WODC is mei 2015 de Geschilbeslechtingsdelta 2014 nog onder handen werk.
De minister heeft februari 2015 bij gelegenheid van de behandeling van de begroting VenJ 2015 in de Eerste Kamer ook toegezegd een commissie in te stellen met als doel het doen van aanbevelingen voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (…) waarin de toegang tot het recht voor min- en onvermogenden gegarandeerd

blijft. De minister deed zijn toezegging in een brief van 8 april 2015 (PDF) naar aanleiding van een motie van de Eerste Kamer om een beleidsdebat te voeren over de bezuinigingen op de rechtshulp en de toegang tot het recht en de rechter. Uiterlijk 1 juni 2015 zal een tussenrapportage van deze commissie verschijnen.

Zicht op bescherming burgers en bedrijven

Weinig zicht overheden op bescherming burgers en bedrijven
In november 2014 brachten wij een rapport uit over het zicht van de overheden op de bescherming van burgers. Wij constateerden dat de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) ondanks verbeteringen in de organisatie, een landelijke strategie sinds 2007 en nieuwe wet in 2010 er nog niet in is geslaagd voldoende samenhang aan te brengen tussen activiteiten van het Rijk, de veiligheidsregio's en betrokken organisaties zoals politie, geneeskundige hulpverleners, Rijkswaterstaat, brandweer, havenmeesters en vitale sectoren voor water, elektriciteit en ICT.
Wij deden de aanbeveling aan de minister van VenJ om te zorgen voor een realistisch beeld over wat overheden burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden, zodat hij kan bepalen waar hij de bescherming van burgers en bedrijven indien nodig en mogelijk kan versterken via sturen, richting geven en ondersteunen. Hierdoor kan hij een relatie leggen tussen het beschermen (doel) en de daarvoor beschikbare financiële middelen, mensen en materieel. Daartoe zou hij moeten zorgen voor:
1. een betere verbinding tussen de Strategie Nationale Veiligheid, crisispartners en de veiligheidsregio's;
2. een betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's;
3. een versterking van de democratische controle en verantwoording.

In hun reacties onderschreven de minister en de veiligheidsregio's onze aanbevelingen en gaven zij aan dat deze inmiddels zijn opgepakt en in gang zijn gezet door herziening van de Strategie Nationale Veiligheid en activiteiten van de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's. Aan het opzetten en uitwerken van de projecten uit de Strategische Agenda wordt in 2015 verder gewerkt. Het is nog te vroeg om na te gaan of de gewenste effecten gerealiseerd worden.

Reactie van de minister Prestaties in de strafrechtketen
De minister van VenJ schrijft in zijn reactie dat hij in de voortgangsrapportage VPS (Versterking Prestaties in de Strafrechtketen) van medio 2015 – op basis van de dan afgeronde onderzoeken naar de

uitstroom van strafzaken – zal ingaan op de mogelijkheid een kwantitatieve doelstelling vast te stellen om ongewenste uitstroom tegen te gaan. In de nieuwe rapportage zal hij ook de uitkomst van de strafrechtketenmonitor over 2014 toelichten. Deze monitor – ontwikkeld in het kader van VPS - leidt tot een aanzienlijke verbetering van de informatievoorziening over de prestaties in de strafrechtketen. Tot slot schrijft hij dat hij medio 2015 in een brief aan de Tweede Kamer zijn informatiestrategie op de strafrechtketen zal toelichten.

IND; Stand van zaken
De minister van VenJ zegt in zijn reactie dat in het jaarverslag 2014 abusievelijk geen informatie is opgenomen over de werkvoorraad en de afhandeling van klachten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. In het jaarverslag over 2015 zal deze informatie worden opgenomen.

Bestrijden witwassen; stand van zaken 2013
De minister van VenJ schrijft dat de complexiteit van het onderwerp en de omvattendheid van het speelveld de oorzaak zijn van vertraging. Er bleek meer tijd nodig voor grondig onderzoek voor de publicatie van de ‘witwasmonitor’. Naar verwachting wordt in juni 2015 het onderzoek afgerond en daarna zal het rapport worden gepubliceerd.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij begrijpen uit de reactie van de minister van VenJ dat de gevraagde informatie over de werkvoorraad en de klachtenbehandeling bij de IND wel beschikbaar is. Wij gaan ervan uit dat de minister deze informatie op korte termijn beschikbaar zal stellen aan het parlement.

3.4 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.5 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten

Onderzoek naar 6 beleidsthema’s
In het verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we de beleidsresultaten van 6 beleidsthema’s onderzocht:
- Fiscale stimulering (semi-)elektrische auto’s (IenM, EZ, Finaniën)

- Programma Beter Benutten (IenM)
- Garantieregelingen voor financiering bedrijven (EZ)
- Professionalisering van leraren (OCW)
- Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen (VenJ)
- Onnodige regels in de gehandicaptenzorg (VWS)

Bij de keuze van de thema's hebben wij dit jaar gelet op:
- Het financieel belang ('hoeveel geld kost dit beleid?')
- De belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?')
- Het belang voor de burger
- De mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen)

We hebben voor elk thema onderzocht of duidelijk is hoeveel geld hieraan wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Ook hebben we, indien relevant, andere aspecten in ons onderzoek betrokken.

Voor ons onderzoek naar de 6 beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

Onderzoek naar 5 beleidsdoorlichtingen
Daarnaast hebben we van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:
- Strategische luchttransportcapaciteit (Defensie)
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR') (BHOS)
- Groen onderwijs (EZ)
- Preventiemaatregelen criminaliteit (VenJ)
- Algemene Nabestaandenwet (SZW)

Voor de beoordeling van de kwaliteit waren de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de basis.
In de Staat van de rijksverantwoording staat een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verder te verhogen,
zie Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

4 Bedrijfsvoering Ministerie van Veiligheid en Justitie

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We gaan in op:

- de aanpak van faillissementsfraude;
- de motieven achter verhoging van verkeersboetes;
- de decentralisatie van de justitiële jeugdzorg.

We geven een oordeel over:

- de bedrijfsvoering;
- de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonerzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

4.1 Fraude en faillissementsfraude

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij, evenals in het Verantwoordingsonderzoek 2013, in dit onderzoek speciaal aandacht besteed aan fraude en de bestrijding van fraude.

Ons onderzoek naar het focusonderwerp fraude omvat de rijksbrede aanpak, gecoördineerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de beoordeling van de informatie over fraude in de bedrijfsvoeringsparagrafen en de aanpak op de volgende 5 terreinen:

1. Belastingdienst/Toeslagen (Ministerie van Financiën)
2. Persoonsgebonden budget (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
3. Subsidies Rijksdienst voor ondernemend Nederland (Ministerie van Economische Zaken)
4. Loondoorbetaling na faillissement door UWV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
5. Faillissementsfraude (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

In deze rapportage gaan we in op de casus faillissementsfraude. In de Staat van de Rijksverantwoording schetsen we het overkoepelende beeld van de fraudeaanpak.

Casus: Faillissementsfraude
Wij concluderen dat faillissementsfraude als probleem serieus wordt genomen door alle bij de bestrijding betrokken partijen. Bij de bestrijding spelen veel instanties een rol. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn onontbeerlijk. Wij zien dat deze samenwerking goed op gang komt. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie speelt een relevante en breed gewaardeerde rol in het samenbrengen van partijen en het faciliteren van informatie-uitwisseling. Dat geldt zowel de ontwikkeling van het barrièremodel als de activiteiten van Justis (een batenlastenagentschap van het Ministerie van VenJ) bij het ontwikkelen en faciliteren van het risicomeldingssysteem. Wij vinden het van belang dat politieke steun en ministeriële aandacht blijft bestaan voor de aanpak van zo'n gedifferentieerd probleem als faillissementsfraude. De instanties waar het ministerie zelf verantwoordelijk voor is – Nationale politie en OM – moeten ruimte blijven krijgen voor het geven van aandacht aan en het opbouwen van kennis en ervaring op het terrein van faillissementsfraude.

Aard en omvang
Faillissementsfraude brengt schade toe aan leveranciers, aan de maatschappij en aan het vertrouwen in het economisch verkeer. Faillissementsfraude valt uiteen in professionele fraude en gelegenheidsfraude. Bij professionele fraude gaat het om beroepsfraudeurs die vennootschappen verwerven met het vooropgezette doel deze te gebruiken voor fraude en uiteindelijk failliet te laten gaan. Gelegenheidsfraude gaat om de ondernemer die bij het faillissement geld of goederen voor eigen gebruik onttrekt aan het bedrijf. Beide vormen zijn schadelijk en moeten worden aangepakt. De schade van professionele fraude is per geval groter, maar gelegenheidsfraude komt vaker voor.

De omvang van faillissementsfraude is niet goed vast te stellen, onder meer omdat de registratie ervan gebrekkig is. De schade die faillissementsfraude berokkent, is daarom evenmin goed te kwantificeren. Schattingen lopen uiteen van enige honderden miljoenen tot anderhalf miljard per jaar. Het gebrek aan cijfers maakt het vrijwel onmogelijk de effectiviteit van maatregelen te meten of de juiste indicatoren vast te stellen. Sinds de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) in 2012 is gestart met een centraal meldpunt voor faillissementsfraude is er wel meer inzicht in de aantallen.

Barrières tegen faillissementsfraude

Het Ministerie van VenJ is in 2014 begonnen met het opstellen van een barrièremodel om maatregelen te formuleren die zijn gericht op het tegengaan van faillissementsfraude. Samen met andere actoren, zoals de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst, banken en de beroepsvereniging voor curatoren zijn maatregelen geformuleerd, die het vooral professionele fraudeurs moeilijker moeten maken te frauderen met vennootschappen of stichtingen. Een belangrijk aspect van het barrièremodel is dat publieke en private partijen alert zijn op signalen en gedragspatronen die duiden op mogelijke fraude.

Om dergelijke signalen te benutten voor het voorkomen of opsporen van fraude, is het belangrijk dat ze door de ontvangende instanties juist worden geïnterpreteerd en zo mogelijk samengevoegd met andere signalen. Dat vereist alertheid, deskundigheid en ervaring bij alle betrokkenen, goede onderlinge contacten en een bruikbaar kader voor gegevensuitwisseling. Gelegenheidsfraude bij faillissementen is lastiger te voorkomen door preventief optreden. Preventie van gelegenheidsfraude lijkt vooral te moeten steunen op het afgeven van het signaal dat fraude strafrechtelijke repercussies heeft. Daartoe moeten onderzoeken aan failliete boedels zo zijn ingericht dat fraude - gelegenheidsfraude én beroepsfraude – ook daadwerkelijk wordt ontdekt en vervolgd. Een wettelijke fraudemeldplicht voor curatoren is alleen zinvol als curatoren zien dat hun meldingen leiden tot een adequate opsporing en vervolging, ook in het geval van gelegenheidsfraude.

Initiatieven uit de praktijk

Het aantal initiatieven van 'onderaf' is groot en twee door de werkvloer geïnitieerde activiteiten – het Haags Fraudespreekuur en het Haagse project eenvoudige faillissementsfraude– zijn zeer succesvol. Kernzaken als kennisoverdracht, onderlinge motivatie, betrokkenheid en assistentie, politieke rugdekking, facilitering door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het risicomeldingssysteem RADAR, de expertsessies en een goed evenwicht tussen repressie en preventie (alsmede aandacht voor hun wisselwerking) stemmen tot een voorzichtig optimisme.

De landelijke 'uitrol' van deze initiatieven heeft ruimte nodig om zich regionaal aan te passen aan de omstandigheden en tijd om te gaan draaien en succesvol te worden. Dergelijke initiatieven hebben politieke en soms enige praktische steun nodig, maar vragen niet om nieuwe regels of regie van bovenaf.

Kennis en ervaring

Kennis moet worden verworven en geborgd. Daarbij is vooral een voortgaande inzet van OM en politie van belang. Fraudecapaciteit is niet

altijd aan personen gekoppeld en wordt verdeeld over meerdere personen, van wie het slechts een deeltaak is. De behoefte aan meer capaciteit betreft vooral een groei in kwaliteit – meer dan in kwantiteit.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer Aard en omvang
De omvang van faillissementsfraude is, hoewel niet exact in kaart te brengen, op onderdelen redelijk vast te stellen. Betrouwbare cijfers van het aantal fraudegevallen geven zicht op nut, noodzaak en effectiviteit van (extra) beleid en maatregelen. Meer realistische schattingen leveren bovendien beter zicht op de pakkans, hetgeen mogelijk bijdraagt aan het tegengaan van wantrouwen en normvervaging. Bepaal daarom, met inbreng van de betrokkenen bij het barrièremodel, welke onderdelen van het probleem of stappen in het proces van de bestrijding wél meetbaar zijn en welke partijen daar aan kunnen bijdragen.

Barrièremodel
Het is belangrijk dat het barrièremodel een dynamisch model is dat blijft anticiperen op veranderingen in fraudepatronen en dat ingezette maatregelen blijvend worden geëvalueerd op hun effecten. Benut actief de praktische kennis die de verschillende partijen hebben over de opeenvolgende stadia van (de aanpak van) faillissementsfraude voor het inschatten van nut, noodzaak, effecten en neveneffecten van nieuwe maatregelen.

Initiatieven uit de praktijk
Blijf initiatieven genomen door praktijkdeskundigen en maatschappelijke partijen steunen. Neem over wat blijkt te werken, maar geef het de tijd om op gang te komen en zichzelf te bewijzen.

Kennis en ervaring
Continueer de samenwerking met private en publieke partijen, faciliteer ook in de toekomst de uitwisseling van informatie en continueer boven al de huidige aandacht. Vertaal dit in continuïteit in de aanpak van faillissementsfraude bij politie en OM – zowel waar het gaat om prioritering als bij het borgen van kennis.

Reactie van de minister
De minister van VenJ zegt in zijn reactie dat de aanbeveling om samen met alle betrokken publieke en private partijen, op basis van hun praktische kennis, een dynamisch barrièremodel vorm te geven, past bij zijn aanpak. De overheid, zo schrijft hij, is in gesprek met betrokken partijen om te bepalen hoe zij samen effectief kunnen bijdragen aan preventie, detectie, verstoring en het voorkomen van fraude. Hij wil ook

wijzen op een dilemma: mensen verwachten weliswaar het meeste effect van het voorkomen van fraude, maar het concrete resultaat daarvan is lastig meetbaar.
Hij noemt het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding als een belangrijk gremium voor publiek-private samenwerking. Ook hier spreekt hij intensief over de gezamenlijke aanpak van horizontale fraude, waaronder faillissementsfraude.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij herhalen dat het belangrijk is om informatie over de aard en omvang van de fraude te verzamelen. Het maakt trends zichtbaar en kan behulpzaam zijn bij het maken van risicoanalyses en het daarop te baseren beleid.
We hopen dat de initiatieven en gesprekken die de minister van VenJ noemt, leiden tot continuering van de huidige aandacht en inzet.

Achtergrondinformatie

Wat is faillissementsfraude?
Faillissementsfraude is het misbruiken van het faillissement en het plegen van handelingen met de bedoeling om schuldeisers te benadelen dan wel zelf daar profijt van te trekken. Aan het ene uiterste staat de ZZP-er die zijn bedrijfsadministratie niet of niet goed heeft bijgehouden, of de gelegenheidsfraudeur die een kleine hoeveelheid geld of goederen onttrekt aan het bedrijf. Aan de andere kant staan beroepsfraudeurs die vennootschappen verwerven met het vooropgezette doel deze te gebruiken voor fraude en uiteindelijk failliet te laten gaan. Bij dergelijke beroepsfraudeurs kan het gaan om vele tientallen bedrijven en een schade van miljoenen euro's. Het onderscheid in beroepsfraude en gelegenheidsfraude loopt in praktijk ongeveer langs dezelfde lijnen als het onderscheid dat het OM maakt in de Aanwijzing opsporing en vervolging faillissementsfraude (Openbaar Ministerie, 2009) tussen eenvoudige en complexe zaken. Het onderscheid tussen beide vormen is om de volgende redenen van belang:

- Bij gelegenheidsfraude is vaak nog civielrechtelijk verhaal mogelijk (de taak van de curator); bij beroepsfraude is dat vrijwel altijd onmogelijk;
- Vaak hebben beroepsfraudeurs een groot aantal op faillissement afkoersende bedrijven tegelijkertijd in bezit. Dit bepaalt de mogelijkheden die er zijn voor het herkennen van patronen en het opwerpen van barrières;

- Beroepsfraude is bijna altijd zogenaamde ‘complexe fraude’. Dat wil zeggen dat er sprake is van een groot fraudebedrag, misbruik wordt gemaakt van rechtspersonen, er sprake kan zijn van georganiseerd verband, stromannen worden ingezet en de fraude soms internationale aspecten heeft. Ten aanzien van de omvang van het fraudebedrag wordt als grens tussen eenvoudig en complex 100.000 euro aangehouden.

Fraude wordt in de meeste gevallen ontdekt tijdens het onderzoek dat naar aanleiding van het faillissement wordt gedaan door de curator. De curator (een insolventie-advocaat) wordt benoemd door de rechtbank die het faillissement uitspreekt. Ook benoemt de rechtbank een rechter-commissaris (RC) onder wiens verantwoordelijkheid de curator werkt. De taak van de curator is het beheren van de boedel en het zoveel als mogelijk is schadeloos stellen van de crediteuren van de failliete onderneming. Ook zijn eigen honorarium (de curator is als advocaat een private partij) moet hij uit de failliete boedel zien veilig te stellen. Wanneer de curator aanwijzingen heeft voor fraude kan hij in overleg met de RC melding of aangifte doen bij het OM. Opsporing en vervolging van complexe fraude is een taak voor de FIOD en het functioneel parket. Het Functioneel Parket is een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM. Gelegenheidsfraude is meestal ‘eenvoudige’ faillissementsfraude en de opsporing berust bij politie en arrondissementsparket.

Eenvoudige faillissementsfraude is feitelijk een faillissement waarbij de administratie niet wordt of niet kan worden overlegd. Het niet (kunnen) overleggen van een administratie telt als fraude en zonder administratie is geen onderzoek naar de aanloop tot het faillissement mogelijk. De fraude wordt dus als vaststaand feit gezien en heet daarom ‘eenvoudig’. Fraudezaken met onttrekkingen van meer dan 100.000 euro komen bij de FIOD terecht.

Waarom is faillissementsfraude een probleem?
De memorie van toelichting (pdf) bij de begroting van VenJ voor 2015 zegt over de gevolgen van fraude in het algemeen: “Fraude ondermijnt de integriteit van het economisch stelsel. Het tast bijvoorbeeld het vertrouwen in het handelsverkeer aan. […] In het algemeen wordt het rechtsgevoel op de proef gesteld en dat is onacceptabel.” Faillissementsfraude heeft bovendien een sterke horizontale werking (dat wil zeggen dat niet de overheid, maar andere burgers worden geschaad door de fraude). Wanneer een bedrijf failliet gaat, gaat dat vrijwel altijd ten koste van zijn crediteuren, van werknemers (die bij een faillissement

minder ontslagbescherming hebben) en van eventuele aandeelhouders. Eén faillissement kan daarom makkelijk leiden tot meerdere meesleepfaillissementen en de levenssfeer van vele mensen aantasten.

Hoe vaak komt faillissementsfraude voor en wat is de schade?
Er zijn geen recente, betrouwbare cijfers over faillissementsfraude. Tot 2010 hield het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bij welk percentage van de faillissementen frauduleus was, maar er zijn geen CBS-cijfers van recentere datum. Ook andere bronnen geven geen (onbetwistbare) cijfers. In het proefschrift 'Fraude ontrafelt' (Rabki, 2014) zijn de volgende redenen opgesomd, die het buitengewoon moeilijk maken om harde cijfers te verzamelen over zowel het aantal frauduleuze faillissementen als over de door fraude veroorzaakte financiële schade:

- Niet ieder door fraude leeggehaald bedrijf wordt failliet verklaard. Als de bestuurders onbekend zijn, wordt de vennootschap ontbonden en komt er geen onderzoek naar de boedel;
- Bij de meeste frauduleuze faillissementen ontbreekt de bedrijfsadministratie zodat de schade niet meer is vast te stellen. Lang niet alle faillissementen worden diepgaand of deskundig onderzocht. Een reden hiervoor is dat de curator, die het onderzoek moet doen, zijn honorarium uit de boedel moet krijgen. Wanneer er sprake is van een lege boedel, werkt de curator onbetaald. Dat kan er toe leiden dat hij minder tijd en energie stopt in lege boedels. Boedels van beroepsfraudeurs zijn per definitie (vrijwel volledig) leeg;
- Niet van ieder vermoeden van fraude wordt melding of aangifte gedaan;
- Slechts een deel van de meldingen of aangiften wordt opgevolgd;
- In veel gehanteerde cijfers worden kleine onregelmatigheden en zeer grote beroepsfraudes bij elkaar opgeteld en een goede definitie van fraude ontbreekt vaak;
- Er is verschil tussen fraude binnen een onafwendbaar faillissement en fraude die het faillissement veroorzaakt. In het eerste geval is de fraude slechts een deel (soms niet meer dan een fractie) van de faillissementsschade – in het tweede geval is de fraude de faillissementsschade;
- Bij grote, langlopende fraudezaken is het ondoenlijk tot aan het begin terug te rechercheren;
- Complexe faillissementsfraude gaat vaak gepaard met andere vormen van fraude, zoals fraude met uitkeringen en werkvergunningen, belastingfraude en bankfraude. In een strafzaak kunnen deze vormen door elkaar lopen;

- Eén frauduleus faillissement kan leiden tot (vele) andere faillissementen en de schade hoeft zich niet tot de direct betrokken te beperkten. Dergelijke effecten zijn niet te berekenen.

In kringen van fraudebestrijders wordt nogal eens een percentage van frauduleuze faillissementen van 20 tot 30 procent van alle faillissementen genoemd. Gezien het bovenstaande kan dat niet meer zijn dan een ruwe schatting. Niettemin kunnen de verschillende instanties en beroepsgroepen die met faillissementen te maken hebben op deelterreinen hun vermoedens voor en bewijzen van fraude registreren en met andere betrokkenen delen. In toenemende mate gebeurt dat ook.

Hoe wordt faillissementsfraude bestreden?
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is coördinerend op het gehele terrein van fraudebestrijding en heeft een eigen beleidstaak bij faillissementsfraude. De aanpak van faillissementsfraude heeft bij OM, politie en bij het ministerie zelf een hoge prioriteit. Via het lopende wetgevingsprogramma herijking faillissementswetgeving richt het ministerie zich mede op fraudebestrijding. Aspecten daarvan zijn het bewerkstelligen van een betere kennisopbouw bij de rechtelijke macht, het nieuw in te stellen civielrechtelijk bestuursverbod na fraude, verbeterde strafbaarstelling van laakbaar handelen voorafgaand aan faillissement en aan de versterking van de positie van de curator.

Het OM en de politie werken sinds 2009 volgens de Aanwijzing opsporing en vervolging faillissementsfraude. Een van de uitvloeisels daarvan is de inrichting van een centraal meldpunt faillissementsfraude bij de FIOD en van regionale fraudemeldpunten bij de politie. In 2014 kwamen er ongeveer 500 fraudemeldingen binnen bij het centraal meldpunt faillissementsfraude. De FIOD besteedt jaarlijks 10% van zijn opsporingscapaciteit aan faillissementsfraude. Dat komt neer op 40 tot 60 zaken per jaar. Omdat één zaak vaak uit meerdere faillissementen bestaat komt het aantal faillissementen waarnaar de FIOD een strafrechtelijk onderzoek uitvoert naar schatting uit op circa 240 per jaar.

De Nationale politie en de Hoofdofficieren van Justitie van de arrondissementsparketten hebben afgesproken dat in 2014 150 fraudezaken per arrondissement aangebracht zouden worden voor strafrechtelijke vervolging, waaronder minimaal 15 eenvoudige faillissementsfraudezaken. Het streefcijfer van 10 maal 15 eenvoudige fraudezaken is in 2014 volgens de politie ruimschoots gehaald.

Faillissementsfraude werd in 2014 echter niet apart geregistreerd, waardoor het niet valt vast te stellen of ieder arrondissement in minimaal 15 zaken vervolging heeft ingesteld. Per 1 januari 2015 classificeert het OM faillissementsfraudezaken afzonderlijk in zijn registratiesysteem.

In het arrondissement Den Haag is het aantal zaken, dankzij het daartoe gestarte project eenvoudige faillissementsfraude, jaarlijks ongeveer 50. Een complicerende factor in de bestrijding van faillissementsfraude is dat het faillissement zelf een civielrechtelijke aangelegenheid is en de curator een civielrechtelijke taak heeft. De curator treedt op namens de boedel en ten behoeve van de benadeelde crediteuren. Wanneer de curator fraude vermoedt en daarvan aangifte doet, komt hij op het terrein van het strafrecht. De belangen van de crediteuren kunnen lijden onder deze overgang naar het strafrechtelijk domein en de bevoegdheden van de curator zijn niet zó maar verenigbaar met het strafrecht. Daar staat tegenover dat de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden kan leiden tot het traceren van vermogensbestanddelen die vervolgens de boedel ten goede komen. Via het al genoemde fraudespreekuur worden curatoren geholpen met het maken van een goede afweging om al dan niet aangifte te doen; fraudemeldpunten bieden de curator met de meldmogelijkheid een tussenstap op weg naar aangifte. Dergelijke initiatieven helpen in complexe situaties, en zorgen voor een stijging van het aantal aangiften van fraude, maar een meldplicht voor curatoren – zoals in het herijkingsprogramma wordt voorgenomen – zal met deze botsende belangen en bevoegdheden moeten rekenen.

Wie zijn er betrokken bij faillissementsfraude, wie ontvangt signalen?

Bij complexe fraude spelen meer partijen een rol. In grote lijnen verloopt een beroepsfraude als volgt:

1. De fraudeur zoekt een in nood verkerende BV.
2. De fraudeur koopt de BV – een transactie die vastgelegd wordt bij de notaris – en schrijft zich in in het handelsregister van de KvK. In de regel laat de fraudeur zich ondershands betalen voor de overname.
3. De fraudeur zet een katvanger in; een persoon op wiens naam het bedrijf of de aandelen staan.
4. De fraudeur haalt zo veel mogelijk geld uit het bedrijf. Dat kan hij doen via flessentrekkerij, het (versneld) incasseren van openstaande vorderingen, het afsluiten van nieuwe leningen en het te gelde maken van de boedel van het bedrijf. Zolang het bedrijf nog draait zal de fraudeur dus een achterstand oplopen bij in ieder geval de

belastingdienst, het UWV, zijn bank, dienstverleners, leveranciers en mogelijk personeel.
5. Wanneer er niets meer te halen valt uit het bedrijf, stuurt de fraudeur aan op faillissement, verduistert het kapitaal en wist zijn sporen uit.

In iedere fase zijn er weer andere partijen die een deel van de signalen van fraude kunnen opvangen: de verkopende ondernemer, de notaris, de Kamer van Koophandel, de ingeschakelde katvanger, het personeel, de bank, leveranciers, dienstverleners (leasebedrijf, energieleverancier), de Belastingdienst, het UWV, de deurwaarder, het kadaster, de curator en uiteindelijk politie of FIOD en OM.
Veel van de mogelijke signalen betekenen weinig wanneer zij afzonderlijk in ogenschouw worden genomen – of worden zelfs niet als signaal onderkend. Vandaar dat het barrièremodel tegen faillissementsfraude dat momenteel bij het Ministerie van VenJ wordt uitgewerkt, inzet op het bijeenbrengen van veel van deze partijen en op het delen van informatie. Een nieuwe kaderwet gegevensuitwisseling moet daarbij – met oog voor de verschillende geheimhoudingsplichten en privacyregels – gaan assisteren.

4.2 Decentralisatie justitiële jeugdzorg

Het kabinet heeft in 2014 bij de decentralisaties in het sociaal domein vooral gestuurd op het halen van de invoeringsdatum van 1 januari 2015. Daardoor is de vraag of de randvoorwaarden vervuld waren voor een verantwoorde en ordelijke overgang van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de achtergrond verschoven.

Decentralisaties sociaal domein
Tegelijk met de decentralisaties voerde het kabinet twee andere belangrijke hervormingen door: de Wet langdurige zorg en de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB). Voor een goede uitvoering is nu versterkte aandacht nodig voor de invoering van de integrale aanpak, het vormgeven van goede, betrouwbare informatie, de inrichting van het toezicht en het waarborgen van de democratische controle en verantwoording.

Onzekerheid over uitvoerbaarheid en effecten ouderbijdrage jeugdhulp
Gemeenten en zorgaanbieders hebben in het eerste kwartaal van 2015 de uitvoerbaarheid van de ouderbijdrage jeugdhulp en de effecten die de bijdrage kan hebben op bijvoorbeeld het mijden van zorg ter discussie

gesteld. Een aantal gemeenten heeft het innen van de ouderbijdrage zelfs (tijdelijk) opgeschort. Naar aanleiding van deze signalen heeft de staatssecretaris van VWS, mede namens de staatssecretaris van VenJ, de Tweede Kamer toegezegd onderzoek te doen naar de uitvoerbaarheid en effecten van de ouderbijdrage jeugdhulp. In afwachting van het onderzoek is er onzekerheid bij ouders, gemeenten en zorgaanbieders over de ouderbijdrage jeugdhulp.

Aanbevelingen
Wij bevelen de staatssecretaris van VWS en de staatssecretaris van VenJ aan om duidelijk te maken aan ouders, gemeenten en zorgaanbieders of de ouderbijdrage jeugdhulp verplicht blijft, op welke wijze deze uitgevoerd moet worden en hoe omgegaan wordt met ouderbijdragen die niet geïnd zullen zijn in de periode tot 1 juli 2015.

4.3 Verhogen verkeersboetes gebaseerd op motieven van verkeersveiligheid en financiële motieven

De onderbouwing van de verhogingen van verkeersboetes berust enerzijds op de verwachting van de minister dat de stijging van de boetes leidt tot een verhoogde verkeersveiligheid: de regelnaleving van verkeersdeelnemers wordt bevorderd en dit verhoogt de verkeersveiligheid. Anderzijds heeft het verhogen van de boetes te maken met financiële motieven: er moet een taakstelling gehaald worden of er is sprake van tegenvallende opbrengsten in voorgaande jaren.
In de afgelopen jaren (2008-2015) zijn de verkeersboetes flink gestegen, de stijging vanwege de prijsindexering bedroeg circa 16% en vanwege beleidsmatige motieven 47%. Om de boetes te kunnen verhogen, moet het ontwerpbesluit langs de Tweede en Eerste Kamer. Daaraan voorafgaand geeft de Raad van State advies over het ontwerpbesluit. Deze procedure zorgt ervoor dat de minister met een onderbouwing van de stijging moet komen. De Raad van State heeft zich in het verleden kritisch geuit toen de verhoging van verkeersboetes alleen een financieel motief had en benadrukte dat vooral het effect op de verkeersveiligheid voorop zou moeten staan.
Uit onderzoek komt naar voren dat de hoogte van verkeersboetes effect heeft op regelnaleving van verkeersdeelnemers. Maar dit effect is gering en gebonden aan tijd en plaats.

Ontvangsten verkeersboetes naar VenJ en besluitvorming verhogen verkeersboetes

De ontvangsten van verkeersboetes staan op de begroting van het Ministerie van VenJ omdat de handhaving van de verkeersveiligheid een taak is van VenJ. Deze methodiek geldt ook bij andere ministeries (zoals boetes bij SZW).

Wijzigingen in de hoogte van verkeersboetes worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij is sprake van een zware voorhangprocedure: het ontwerpbesluit moet aan beide Kamers der Staten-Generaal overlegd worden.

In 2014 is de realisatie van opbrengst van verkeersboetes achtergebleven bij de verwachte opbrengst in de begroting. Dit heeft onder andere te maken met de vervanging van trajectcontrolesystemen, radarsets en flitspalen. In de 1ste suppletoire begroting 2014 was nog 72 miljoen euro toegevoegd aan het begrote bedrag vanwege een herijking. In de 2de suppletoire begroting 2014 is een herschikking gemaakt door middel van een generale kasschuif ad 70 miljoen euro (het naar voren halen van een deel van de verwachte opbrengst in 2018 en 2019). Bij de post transacties is er sprake van een meevaller. Hierdoor is uiteindelijk het verschil met de begroting slechts 7,4 miljoen euro minder ontvangsten dan begroot.

Verhogen boetes periode 2008-2015

In 2008, 2011 en 2012 hebben beleidsmatige verhogingen plaatsgevonden (respectievelijk met 16,9%, 15% en 15%). De boetes zijn in 2008 beleidsmatig verhoogd vanwege de taakstelling opgenomen in het coalitieakkoord 2007. In 2011 en 2012 zijn de boetes beleidsmatig verhoogd omdat verwacht werd dat naast strikte handhaving ook zwaardere sanctionering bijdraagt aan betere regelnaleving. Er zijn extra verhogingen toegepast bij specifieke verkeersovertredingen om zo bepaald gedrag te beïnvloeden. Beide stijgingen zijn daarnaast ingegeven door het feit dat de ontvangsten achterbleven bij de daarover opgestelde ramingen.

Daarnaast zijn de boetes gestegen op grond van de consumentprijsindex (ruim 16% van 2008 tot en met 2015). Deze stijging corrigeert alleen de door geldontwaarding na verloop van tijd veranderende zwaarte van boetes en verhoogt niet de strafmaat.

Vanaf 2009 wordt bij elke opgelegde verkeersboete (die onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) valt) een vast bedrag aan administratiekosten in rekening gebracht.

Dit is een kostprijs van de inningstaken door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De boetes zijn daardoor vanaf 2009 met 6 euro verhoogd en vanaf 1 oktober 2012 met 7 euro.

Discussie over onderbouwing verhogen van de boetes
De Raad van State vindt dat het verhogen van de boetes uitsluitend in relatie moet staan tot het doel van de verkeersboete (sanctioneren van strafwaardig gedrag). Het verhogen van boetes om tegenvallende ontvangsten te dekken staat volgens de Raad niet in relatie met dat doel.
De minister van Veiligheid en Justitie beschrijft de relatie tussen het verhogen van de boetes en tegenvallende opbrengsten als volgt: 'als het aantal verkeersovertredingen onverminderd hoog blijft, is er reden de boetes te verhogen omdat deze blijkbaar niet hoog genoeg zijn om voldoende afschrikwekkend te zijn'. Om het doel van de boetes te bereiken, ligt een verhoging van de boetes volgens de minister in de rede.
Onderzoek toont aan dat de hoogte van boetes effect heeft op overtredingsgedrag, maar dit effect is klein en is gebonden aan tijd en plaats. Een verhoging van de pakkans blijkt effectiever te zijn dan een verhoging van boetes.
De minister vindt dat een verbetering van de verkeersveiligheid om meer vraagt dan alleen hogere boetes, er worden daarom in samenwerking met het Ministerie van IenM doorlopend andere maatregelen getroffen om de verkeersveiligheid te vergroten.

Nawoord Algemene Rekenkamer
We merken op dat de minister van VenJ niet gereageerd heeft op dit onderdeel van het onderzoek. Eind april 2015 werd bekend dat ook de Landelijke eenheid van de Nationale politie sinds enkele maanden een verkeershandhavingsteam op heeft gezet. Doel is gerichte verkeershandhaving. Op deze wijze wordt er ook gewerkt aan het verhogen van de pakkans.

4.4 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

4.4.1 Onvolkomenheid: Financieel beheer verder op orde, controlfunctie nog niet duurzaam verankerd

In 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie verdere stappen gezet om de onvolkomenheid in het financieel beheer weg te nemen. Over 2012 oordeelden wij nog dat het financieel beheer een ernstige onvolkomenheid was. Het in 2012 in gebruik genomen financiële systeem

Leonardo werkte niet goed en er was onvoldoende kennis en inzicht om het financieel beheer in goede banen te leiden. De minister heeft daarom in april 2013 een ambitieus verbeterplan opgesteld. Het verbeterplan is nu grotendeels uitgevoerd, er zijn veel maatregelen getroffen om foutief gebruik van het financiële systeem te voorkomen, om de autorisaties op orde te brengen en de jaarafsluiting beheerst te laten verlopen.
Om het financieel beheer duurzaam te verbeteren drongen we in 2012 ook aan op een grondige herbezinning van de gewenste inrichting en uitvoering van de controlfunctie. In 2014 is dat opgepakt.
In 2014 startte fase II van het verbeterplan, de structurele verbetering van het financieel beheer. Een belangrijk onderdeel daarvan was het onderzoek naar de controlfunctie (de wijze waarop het ministerie de processen bij de dienstonderdelen bestuurt en beheerst). Dit onderzoek is in het tweede kwartaal 2014 uitgevoerd. Uitkomst was dat er meer aandacht moet zijn voor het borgen van kwaliteit en expertise, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de controllagen duidelijker afgestemd moeten worden, en dat ketensturing en ketencontrol verder ontwikkeld moet worden. In 2015 zal het goed positioneren en laten werken van de controlfunctie nog veel inspanning vragen van zowel de directie FEZ als van de DG's. Commitment van de Bestuursraad is van belang voor een duurzame verankering van de controlfunctie. Wij wijzen erop dat het van belang is, dat de controlfunctie niet alleen faciliterend werk verricht, maar ook corrigerend optreedt, als blijkt dat de organisatie de gegeven kaders niet toepast.

Verbeterplan grotendeels uitgevoerd

In het Verbeterplan Financieel beheer voor 2014 had de minister 11 speerpunten geformuleerd waarvan 3 de hoogste prioriteit hadden gezien de toezeggingen van de minister op onze aanbevelingen uit 2013.
De 3 prioriteiten waren:

1. verbeteren van het autorisatiebeheer;
2. correct gebruik van het systeem;
3. (onderzoek naar) de inrichting van de controlfunctie. Op dit punt gaan we uitgebreider in.

Verbeteren autorisatiebeheer

De directie Financieel economische zaken (FEZ) heeft in 2014 het bestaande probleem in het autorisatiebeheer opgelost door in oktober en november 2014 een nieuw autorisatieconcept in te voeren. Hierdoor is het aantal resterende autorisatieconflicten sterk afgenomen. De autorisatieconflicten vormen geen risico's meer op ongeautoriseerde financiële handelingen. Omdat dit nieuwe autorisatieconcept pas medio november 2014 is ingevoerd, heeft FEZ gedurende het jaar aanvullende

interne controles laten uitvoeren om het risico voor ongeautoriseerde transacties te ondervangen.

Correct gebruik van het systeem
FEZ heeft in 2014 verschillende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat er beter gebruik wordt gemaakt van het financiële systeem Leonardo en dat er minder fouten in het systeem worden gemaakt:

- in juli 2014 is er een kruisverwijzingstabel in het systeem opgenomen waardoor foutieve combinaties van kostensoort en budgetcode niet meer mogelijk zijn;
- vanaf juni 2014 worden alle inkopen bij het bestuursdepartement vooraf gecontroleerd op juiste kostensoort en budgetcode (daarvoor werden alle boekingen achteraf gecontroleerd bij de kwartaalafsluiting);
- er zijn verschillende maatwerkopleidingen voor gebruikers van Leonardo aangeboden.

De verschillende maatregelen hebben ervoor gezorgd dat het aantal aangeleverde onjuiste boekingscoderingen binnen het bestuursdepartement is afgenomen van 33% in juni tot 12,3% in de periode oktober-december 2014. Correct gebruik van het systeem is daarmee verbeterd.

Financieel systeem is verder verbeterd en proces jaarafsluiting beheerst verlopen
Het financieel systeem en de administratie is in 2014 duidelijk verbeterd ten opzichte van 2012/2013. Het aantal foutieve boekingscoderingen in het systeem is aanzienlijk afgenomen. Het ministerie voldoet in 2014 aan de rijksbrede norm dat 90% van alle facturen op tijd moet zijn betaald, in 2013 werd dat percentage nog niet gehaald. Er zijn kwartaalafsluitingen uitgevoerd, waardoor er aan het einde van het jaar minder uitzoekwerk nodig was en de jaarverantwoording en jaarrekening sneller en beter dan in 2013 opgesteld konden worden. In de loop van het jaar hebben onderdelen waarvan het financieel beheer begin 2014 nog gebreken vertoonde, verbeteringen doorgevoerd. Gedurende het jaar is het financieel beheer bij het dienstencentrum (shared service centra) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een aandachtspunt geweest.

Structurele verbetering controlfunctie nog een uitdaging
Het ministerie is zijn toezegging nagekomen om een onderzoek uit te voeren naar de inrichting van de controlfunctie. Uit dit onderzoek komen meerdere problemen in de controlfunctie naar voren, onder meer:

- het ontbreken van duidelijk omschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de controllagen ten opzichte van elkaar;
- het nog niet bij alle directies in dezelfde mate en diepgang hanteren van een brede controlbenadering, waarbij er ook aandacht is voor control op meer aspecten van de bedrijfsvoering dan alleen de financiën;
- het verder ontwikkelen van ketensturing en ketencontrol.

De Bestuursraad heeft vastgehouden aan het bestaande inrichtingsmodel met drie lagen:

1. FEZ als concerncontroller;
2. de DG-controller, die hiërarchisch en functioneel ondergeschikt is aan de directeur-generaal (DG);
3. de controller van de uitvoeringsorganisatie.

Het verbeteren van de controlfunctie zal, conform de bevindingen van de werkgroep, in 2015 nog veel inspanning vragen van FEZ en DG control. Het is belangrijk dat de Bestuursraad zich blijft committeren aan dit proces, omdat verbeteringen alleen kunnen beklijven wanneer er voldoende steun is vanuit de top van het ministerie.

Onvolkomenheid

Wij hebben de afgelopen jaren een groot belang gehecht aan de verbetering van de controlfunctie. Dit zagen en zien we als de belangrijkste voorwaarde voor een structurele verbetering van het financieel beheer en de bedrijfsvoering bij zowel het bestuursdepartement als de taakorganisaties. Gezien het feit dat er in 2015 en wellicht daarna nog aanzienlijke slagen gemaakt moeten worden om deze structurele verbetering te realiseren, concluderen wij over 2014 dat de controlfunctie nog niet voldoende is verbeterd. Hoewel we dus zeker verbetering constateren in het financieel beheer, blijft de onvolkomenheid bij het financieel beheer nog in stand tot de voorgenomen verbeteringen ten aanzien van de controlfunctie in de organisatie zijn geïmplementeerd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Veiligheid en Justitie aan om voortvarend de in het onderzoek gesignaleerde problemen in de controlfunctie aan te pakken. Een goed werkende controlfunctie met duidelijke verantwoordelijkheden en doorzettingsmacht, kan bijdragen aan het structureel en duurzaam verbeteren van de bedrijfsvoering. Om de controlfunctie goed te laten functioneren moet er door de leden van de Bestuursraad overeenstemming zijn over taken, bevoegdheden en rollen

van de verschillende controllagen binnen het ministerie. Gezamenlijk kan dan goede invulling gegeven worden aan de uitdaging om ook ketencontrol en ketensturing verder vorm te geven.

Reactie van de minister
De minister van VenJ geeft in zijn reactie aan dat de nog resterende aanbevelingen van het onderzoek naar de inrichting van de controlfunctie in 2015 worden geïmplementeerd.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij zullen de afronding van het verbetertraject in 2015 volgen en beoordelen of ook de laatste stap in dit traject wordt gerealiseerd.

4.4.2 Onvolkomenheid: Inkoop bestuursdepartement vraagt om verdere verbetering

Wij constateren ook in 2014 een onvolkomenheid in het inkoopbeheer van het bestuursdepartement. Het bestuursdepartement heeft in 2014 het inkoopbeheer verbeterd ten opzichte van 2013. Het verbeterplan is geïmplementeerd, de beheersmaatregelen om de onrechtmatige inkoopuitgaven terug te dringen worden uitgevoerd, en het inkoopadministratiesysteem is verder verbeterd.
Ondanks de vele verbeteringen die zijn doorgevoerd in 2014 en de inspanning die verricht is door het bestuursdepartement, signaleren wij dat de volgende punten in 2015 (verder) opgepakt moeten worden:

- het verbeteren van de volledigheid van de spendanalyse door ook de inkopen in de categorie 50.000 tot 150.000 euro hierin mee te nemen;
- het verbeteren van de volledigheid van de inkoopdossiers: door ook de prestatieverklaring en de onderbouwing daarvan in te voegen;
- het voorkomen dat er inkopen worden gedaan buiten de officiële kanalen om.

Door deze maatregelen kan het bedrag aan onrechtmatige uitgaven, in 2014 3,9 miljoen euro, verder dalen.

Verbeteringen in 2014
Het ministerie heeft de volgende beheersmaatregelen ingevoerd ter verbetering van het inkoopbeheer:

- het contractregister is in 2014 op orde;
- de ondersteuning van het inkoopproces in het administratiesysteem Leonardo is verder verbeterd. Er zijn aanpassingen in het systeem

gemaakt, die de controle op de rechtmatigheid van de facturen en de inkooporders ondersteunen;
- er zijn voorschriften van kracht geworden (circulaire aanscherping inkoopbeheer) medio 2014, die aanvullende kaders en maatregelen voorschrijven ter verbetering van het inkoopbeheer en het terugdringen van de onrechtmatigheden;
- er zijn extra controles gedaan op de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen met een raming tot 50.000 euro waarvan de uitgaven hoger uitvallen;
- er zijn sinds oktober 2014 nieuwe werkwijzen ingevoerd voor het doen van de spendanalyse en het vastleggen van de audittrail.

Bevindingen 2014 Spendanalyse niet volledig en behoeft verbetering
Hoewel de spendanalyse (analyse van de kwantitatieve inkoopgegevens) is verbeterd, is deze gedurende een deel van het jaar 2014 nog niet volledig. De bedragen tussen de 50.000 en 150.000 euro werden niet in de analyse betrokken, wat in deze categorie uitgaven tot een verhoogd risico op onrechtmatigheden leidt.

Dossiervorming in 2014 niet op orde
Wij constateren dat niet alle inkoopdossiers in 2014 volledig op orde waren. Door het ontbreken van documenten is niet meer vast te stellen of de juiste procedure is gevolgd. Wij zien ook dat de prestatieverklaringen ontbreken. Dit leidt tot onrechtmatigheden en onzekerheden.

Nog veel inkopen buiten inkoopafdelingen om
Hoewel er beheersmaatregelen zijn getroffen om de ‘inkopen buiten inkoop om’ te beperken, is er in 2014 voor minstens een bedrag van 2,4 miljoen euro voor het bestuursdepartement ingekocht buiten de reguliere inkoopkanalen en procedures om. Deze inkopen zijn niet per definitie onrechtmatig, maar het risico op fouten is dan wel groter.

Onrechtmatige inkoopuitgaven 2014
De door het bestuursdepartement doorgevoerde maatregelen hebben geleid tot lagere onrechtmatige inkoopuitgaven. Door de eigen controle heeft het bestuursdepartement zelf al 2,9 miljoen euro aan fouten ontdekt. De Auditdienst Rijk stelde daarnaast nog eens 1,0 miljoen euro aan fouten vast. De fouten betekenen dat niet de juiste inkoopprocedures zijn gevolgd, zoals het niet starten van een minicompetitie tussen aanbieders of het niet eerst Europees aanbesteden van inkopen. Hierdoor zijn leveranciers mogelijk niet in de gelegenheid

geweest hun diensten aan het ministerie aan te bieden. Het aantal fouten is lager dan in 2013 (6 miljoen euro).

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Veiligheid en Justitie aan om te blijven investeren in een zorgvuldig inkoopbeheer en daarmee het terugdringen van de onrechtmatige inkopen.

Maatregelen die de rechtmatigheid bevorderen zijn:

- het verder uitbreiden van de spendanalyse naar de crediteuren van geringe omvang;
- het blijven sturen op het gebruik maken van de juiste inkoopkanalen van het ministerie;
- en het gedisciplineerd omgaan met de dossiervorming.

Reactie van de minister

De minister van VenJ neemt de aanbevelingen over. Een aantal maatregelen is in de loop van 2014 al in gang gezet. De detaillering van de spendanalyse wordt in 2015 verbeterd en de inkoop buiten de reguliere inkoopkanalen kan in 2015 ook beter worden opgespoord en vastgelegd.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.3 Onvolkomenheid: Inkoop Dienst Justitiële Inrichtingen nog niet op orde

Wij constateren dat de door Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gewenste verbetering over 2014 het inkoopbeheer minder voorspoedig verliepen dan gewenst. Aanvankelijk had de DJI te maken met vertragingen in de verbeterslag, onder andere door de problemen die de implementatie van het nieuwe financieel en inkoopadministratiesysteem veroorzaakten.

Los daarvan hebben de verbeteringen niet altijd een zichtbaar effect in de resultaten van 2014. Bovendien heeft de DJI door intensievere controles in 2014 meer onrechtmatigheden gevonden. Mede hierdoor is het bedrag aan onrechtmatigheden in het inkoopbeheer in 2014 toegenomen ten opzichte van 2013, wat leidt tot een tolerantieoverschrijding op de baten- en lastenstaat.

Er is dus veel in gang gezet, maar het blijft nodig om te blijven toezien op de juiste uitvoering van de getroffen maatregelen. Tegelijkertijd zijn er in de bestaande procedures nog verbeteringen mogelijk.

Bevindingen 2014 Volledigheid en juistheid contractenregister
In 2014 is de DJI begonnen met het opschonen van de inkoopovereenkomsten in het decentraal contractregister (lokale contracten). De nog lopende contracten (bijna 2.500) worden stuk voor stuk gecheckt. Een deel van de contracten is inmiddels volledig op orde en van een groot deel van de contracten is in beeld gebracht welke vervolgacties nodig zijn om te voldoen aan de gestelde voorwaarden (zoals actueel prijzenblad en einddatum contract). Een kwart van de contracten was eind 2014 nog niet onderzocht.
Het contractenregister is nog onvolledig. De contracten van de inkopen die buiten de afdeling Inkoop om zijn afgesloten ontbreken en ook de contracten met andere overheidsonderdelen zijn vaak niet in het contractenregister opgenomen.

Procedure spendanalyse navolgbaar
In de tweede helft van 2014 is de procedure voor het samenstellen van de spendanalyse verder uitgewerkt en in instructies vastgelegd. Er is ook een aantal aanvullende maatregelen getroffen om risico-inkopen in beeld te brengen, zodat proactief opgetreden kan worden. In 2015 moet dit in praktijk gebracht worden.

Consultatie inkoopafdelingen
Sinds augustus 2013 is de circulaire “Alle inkoop via inkoop” van de DJI van kracht. Als alle inkoop via de inkoopafdeling verloopt, is er zicht mogelijk op het overschrijden van de aanbestedingsdrempels. In juni 2014 zijn deze afspraken verder aangescherpt, omdat de naleving te wensen overliet. Bij de DJI geldt dat alle facturen boven 15.000 euro via de inkoopafdeling moeten gaan. In 2014 is echter nog voor minstens 2 miljoen euro buiten de inkoopafdeling om gegaan. Deze uitgaven zijn niet per definitie onrechtmatig, maar er is wel meer risico op fouten en inefficiency.

Onvolledige inkoopdossiers
Wij constateren dat de inkoopdossiers in 2014 niet volledig op orde waren. Door het ontbreken van documenten is niet meer vast te stellen of de juiste procedure is gevolgd. In veel gevallen ontbreekt de prestatieverklaring. Dit leidt tot onrechtmatigheden en onzekerheden.

Nog onzekerheid over de declaraties diagnose behandel-beveiligings combinatie (DBBC)
De DJI verricht omvangrijke betalingen (jaarlijks circa 535 miljoen euro) in het kader van de inkoop van de forensische zorg. Het betreft hier geestelijke gezondheidszorg, die geboden wordt aan mensen met een

strafrechtelijke veroordeling. De forensische zorg varieert van behandeling en verblijf in zwaar beveiligde TBS-instellingen tot en met ondersteuning bij het omgaan met verslaving of een persoonlijkheidsstoornis. In 2011 is een nieuw financieringsstelsel geïntroduceerd en thans bestaan er 2 verschillende financieringsstelsels naast elkaar. Het gangbare stelsel op basis van budgetparameters en sinds 2014 ook voor 5% op basis van het nieuwe stelsel van DBBC's. Tegelijkertijd spelen ook nog andere wijzigingen een rol, waardoor het afrekenen een complexe zaak wordt. Verwacht wordt dat het aantal afrekeningen forensische zorg via DBBC's de komende jaren verder groeit. De DJI heeft via een eigen controle- en analysemodel in een groot aantal van de door de zorgaanbieders aangeleverde produktieverantwoordingen fouten geconstateerd.
De accountants van de zorgaanbieders hebben bij de ingediende verantwoordingen geen goedkeurende controleverklaringen afgegeven als gevolg van inherente onzekerheden, die samenhangen met de DBBC's vanwege de juistheid van de registratie en de facturatie van de productie en vanwege de bepaling van het onderhanden werk. Als gevolg van deze problematiek is er in 2014 een onzekerheid over de kosten voor forensische zorg van 15 miljoen euro.

Onrechtmatige uitgaven 2014
Bij de DJI is over 2014 28,4 miljoen euro aan onrechtmatigheidsfouten gedetecteerd. Het betreft fouten in de Europese aanbestedingen ad 18,5 miljoen euro en fouten als gevolg van het niet werken conform de Aanbestedingswet ad 9,7 miljoen euro. De DJI had zelf 20,4 miljoen aan fouten vastgesteld, aanvullend vond de Auditdienst Rijk nog 7,8 miljoen aan fouten. Bij onze controle kwamen ook nog enkele fouten aan het licht (0,2 miljoen euro).

Door de geïntensiveerde interne controles naar aanleiding van eerdere bevindingen van de Auditdienst Rijk en de DJI is in 2014 bij inhuur hoger personeel en tijdelijk ICT-personeel een hoger volume aan onrechtmatigheden gebleken, namelijk 11,2 miljoen euro (waarvan ICT-personeel 10,7 miljoen euro). Het betreft hier aanbestede raamovereenkomsten met via minicompetities gegunde nadere overeenkomsten aan één van de mantelpartijen. De contractduur van diverse contracten overschrijdt hierbij de initiële contractduur met verlengingsopties en daarom had de voorgenomen inkoop opnieuw met concurrentiestelling bij alle 3 de mantelleveranciers moeten worden uitgevraagd. De DJI heeft acties uitgezet om alle onrechtmatige inhuurcontracten voor 1 januari 2015 te beëindigen en nieuwe contracten af te sluiten.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van Veiligheid en Justitie aan om te blijven investeren in een zorgvuldig inkoopbeheer en daarmee het terugdringen van de onrechtmatige inkopen.
Door gedisciplineerd om te gaan met de dossiervorming en door het blijven werken aan de uitvoering van controlemaatregelen kunnen fouten, die leiden tot onrechtmatige uitgaven, voorkomen worden.
Van belang is het om maatregelen te treffen, die een goede controle op de productieverantwoordingen en controleverklaringen van de zorgverleners van de DBBC's waarborgen.

Reactie van de minister
De minister van VenJ schrijft: 'Veel verbeteracties zijn het afgelopen jaar in gang gezet. DJI neemt uw aanbevelingen over. Inmiddels heeft DJI een plan van aanpak opgesteld ter verdere verbetering van het inkoopbeheer dat dit jaar wordt uitgevoerd.'
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.4 Onvolkomenheid: Borgen van verbetering personeelsbeheer nog nodig

We constateren dat het ministerie een grote inspanning heeft verricht om opvolging te geven aan de aanbevelingen, zoals die in het verantwoordingsonderzoek 2013 op het terrein van het personeelsbeheer werden gedaan. Zo zijn in 2014 de beheersmaatregelen voor een ordelijk, juist en volledig personeelsbeheer beschreven. De Directie Personeel en Organisatie (DP&O) heeft met het Programma Basis op Orde duidelijk de regie naar zich toe getrokken. DP&O heeft procesbeschrijvingen gemaakt van verschillende controles ten behoeve van het personeelsbeheer. Er zijn rapportages opgesteld voor de leiding van de sectoren, maar ook voor de Strategische Bedrijfsvoeringsraad en het Audit Committee. Er zijn voor de Bestuursraad overzichten gemaakt van de scores op de verbeterpunten, zodat duidelijk was wie nog een inspanning te verrichten had.
De uitdaging voor het personeelsbeheer ligt nu bij het verankeren van de uitvoering van het basisprogramma Interne Controle bij de verantwoordelijke sectoren. Daarbij hoort dan ook het signaleren van de eigen risico's door de sectoren en vervolgens het beheersen van de risico's door het treffen van de nodige controlemaatregelen. Om de onvolkomenheid weg te nemen moet ook deze stap op orde zijn.

Groei afdeling control

In 2014 is het Programma Basis op Orde, waaronder de afdeling control binnen de Directie Personeel en Organisatie (DP&O) van 1 naar 10 fte gegroeid. Met deze groei in capaciteit is een vervolg gegeven aan het programma Basis op Orde, met als doel het verbeteren van de werkwijze van de medewerkers die belast zijn met het personeelsbeheer. Er is een start gemaakt met het opbouwen van een kwaliteitssysteem op het P&O-domein en een P&O-control systeem voor de VenJ-organisatie. Om deze ontwikkeling te verduurzamen is besloten het programma ook in 2015 nog door te laten lopen.

Verankering uitvoering controles

DP&O geeft zelf aan dat nog niet alle activiteiten zijn afgerond en dat er risico is op terugval in een onzorgvuldige uitvoering bij de directies van het ministerie als DP&O niet blijft faciliteren en stimuleren.
Ook de Auditdienst Rijk signaleert dat ministeriebreed de dossiers nog niet volledig zijn en dat er veel mutaties met terugwerkende kracht zijn. Zowel DP&O als de ADR constateert dat de controle-activiteiten van de DG's en de uitvoeringsorganisaties nog niet volledig conform het controleprogramma plaatsvinden. En ook de door de SG gevraagde controles zijn nog niet allemaal en overal uitgevoerd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Veiligheid en Justitie aan om de controlfunctie bij de Directie Personeel en Organisatie te blijven stimuleren het personeelsbeheer te verbeteren. Het gaat dan niet alleen om de controles op het personeelsbeheer bij het ministerie en de taakuitvoeringsorganisaties te faciliteren, maar ook om zo nodig corrigerend op te treden. Alleen dan gaat het slagen om de dossiers juist en volledig te krijgen en beter de regels na te leven.

Reactie van de minister

De minister van VenJ schrijft: 'Ik onderschrijf uw bevinding dat een ordelijk en controleerbaar personeelsbeheer, waar het gaat om de werking, nog niet overal binnen VenJ is gerealiseerd. Daarom voeren de dienstonderdelen van mijn ministerie een plan uit, om hun eigen verbeterpunten aan te pakken. Tot die verbeterpunten behoren ook de juiste en volledige uitvoering van het Basis controle plan HR-processen en het werken conform de geformuleerde beheersmaatregelen.' Hij geeft aan dat mede door de activiteiten van het Programma Basis op Orde - Personeelsbeheer, het ministerie zich het belang van het personeelsbeheer beter bewust is geworden. Hij schrijft verder: 'Met u deel ik daarbij het belang van de P&O controlfunctie. Deze beleg ik in

2015 structureel binnen het ministerie. De controlfunctie P&O zal zich richten op de continue verbetering van het personeelsbeheer, door de controle bij de dienstonderdelen te faciliteren. Waar nodig, zal ze ook corrigerend optreden. De structurele inrichting van de P&O-controlfunctie gebeurt in samenspraak met de financial controllers en de controllers op de overige Piofach-taken binnen VenJ. Op die manier ontstaat reeds bij aanvang een geïntegreerde controlfunctie.'
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.5 Onvolkomenheid: Beheer van subsidies en bijdragen niet op orde

Bij het verzorgen van subsidies (zoals aan de Stichting Exodus of het Keurmerk Veilig Ondernemen) en bijdragen (zoals aan de Nationale politie of de Raad voor de rechtspraak) bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie is verzuimd actuele risicoanalyses over de misbruikgevoeligheid van de regeling op te stellen en heeft het ministerie het afrekenen van subsidies en bijdragen van oude jaren te laat in het jaar opgepakt.
Door het ontbreken van actuele risicoanalyses heeft het ministerie geen beeld of de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik voldoende zijn afgedekt en is er dus onvoldoende zekerheid dat subsidies en bijdragen rechtmatig en doelmatig worden besteed.
Door het niet tijdig afrekenen van oude bijdragen en subsidies zijn belangrijke administratieve fouten gemaakt bij het vastleggen van verleende en afgerekende bijdragen in de financiële administratie. In de controle is door de Auditdienst Rijk voor een bedrag van 2,6 miljard euro aan fouten geconstateerd. Er waren onder meer 2 grote posten ten onrechte niet als voorschot geboekt.

Wij constateren tekortkomingen bij het ministerie om misbruik en oneigenlijk gebruik van bijdragen en subsidiegelden te voorkomen. Wij constateren de volgende tekortkomingen:
- risicoanalyses ontbreken en/of zijn niet actueel;
- de verantwoordelijke beleidsdirecties geven in de praktijk onvoldoende of geen invulling aan het reviewbeleid.

Het reviewbeleid beschrijft dat toe wordt gezien op de kwaliteit van de accountantscontrole bij de ontvangers van de subsidie of bijdrage. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie beschikt wel over een reviewbeleid, maar het beleid wordt niet in de praktijk gebracht.

Verder is er voor een bedrag van 2,6 miljard euro aan fouten gemaakt bij het vastleggen van verleende en afgerekende bijdragen en subsidies in de financiële administratie. Deze belangrijke administratieve fouten zijn bij het opstellen van de jaarverantwoording niet geconstateerd door de controllers van de beleidsdirecties of door de directie FEZ. De fouten zijn veroorzaakt door het onterecht in 2014 niet vastleggen van voorschotten in de financiële administratie (eenmaal 1,4 miljard euro voor de Nationale politie en eenmaal 0,5 miljard euro voor de Raad voor de Rechtsbijstand) en het afboeken van voorschotten zonder afrekening (onder meer eenmaal 0,4 miljard euro). Een deel van de fouten ad 1,9 miljard euro is alsnog in 2014 gecorrigeerd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van VenJ het volgende aan:

- geef bij het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik specifieke aandacht aan het opstellen en vastleggen van de risicoanalyse en aan de administratieve en fysieke controles, conform de regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking;
- zorg dat de beleidsdirecties het reviewbeleid uitvoeren;
- start zo vroeg als mogelijk met het afrekenen van bijdragen en subsidies uit voorgaande jaren;
- verstevig de kwaliteitscontrole in het proces, zodat eventuele fouten eerder gesignaleerd en gecorrigeerd worden.

Reactie van de minister
De minister van VenJ zegt in zijn reactie onder het kopje Risico's in het beheer van subsidies en bijdragen zijn beperkt en beheerst dat de Directeuren Generaal via verbeterplannen in 2015 erop toe zullen zien dat de aanbevelingen worden opgevolgd. De minister gaat ook in op de abusievelijk niet als voorschot geboekte betalingen. Hij wijst er op dat dit natuurlijk vermeden had moeten worden, maar hij hecht eraan duidelijk te maken dat het wel gaat om administratieve boekingsfouten en niet om onrechtmatige uitgaven.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.6 Onvolkomenheid: Informatiebeveiliging

De organisatieonderdelen van het Ministerie van VenJ maken gebruik van zeer veel informatiesystemen. 79 daarvan zijn door de organisatieonderdelen van het ministerie als kritiek aangemerkt voor het goed vervullen van hun publieke taak.

In het Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aangegeven dat de uitvoeringsorganisaties van het ministerie voor deze systemen een expliciete risicoafweging moesten maken om te beoordelen of bestaande beveiligingsmaatregelen nog aansluiten bij risico's van beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit (juistheid) van de informatie. De minister deed de toezegging hieraan te zullen voldoen. Desondanks stellen we vast dat de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van VenJ hier in 2014 onvoldoende invulling aan hebben gegeven.

Meer aandacht nodig voor informatiebeveiliging bij organisatieonderdelen VenJ Risicoanalyses kritieke systemen nog niet allemaal beschikbaar in 2014

De organisatieonderdelen van het Ministerie van VenJ maken gebruik van zeer veel informatiesystemen. 79 daarvan zijn door de organisatieonderdelen van het ministerie als kritiek aangemerkt voor het goed vervullen van hun publieke taak.

In het Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aangegeven dat de uitvoeringsorganisaties van het ministerie voor deze systemen een expliciete risicoafweging moesten maken om te beoordelen of bestaande beveiligingsmaatregelen nog aansluiten bij risico's van beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit (juistheid) van de informatie. De minister deed de toezegging hieraan te zullen voldoen. Desondanks stellen we vast dat de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van VenJ hier in 2014 onvoldoende invulling aan hebben gegeven. Pas na een indringende oproep in november 2014 van de Chief Information Officer, de pSG van het departement, hebben de uitvoeringsorganisaties meer risicoanalyses uitgevoerd en hun meest recente informatie hierover aangeleverd voor het centrale overzicht van kritieke systemen van het Ministerie van VenJ.

Voor sommige kritieke systemen geldt dat de beveiligingsmaatregelen die zijn voorgeschreven in de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) onvoldoende zijn. In die gevallen schrijft de BIR voor dat het lijnmanagement naast een quick scan BIR ook een uitgebreidere risicoanalyse uitvoert en extra maatregelen definieert. Uit de risicokaart die het ministerie hanteert blijkt niet voor welke kritieke systemen dit geldt en of deze uitgebreidere risicoanalyses allemaal zijn uitgevoerd. Uit ons onderzoek bij het Openbaar Ministerie (OM) blijkt dat het OM voor een aantal systemen deze uitgebreidere risicoanalyses nog niet heeft uitgevoerd.

In control verklaring BIR geeft beperkt beeld over informatiebeveiliging

In de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) is afgesproken dat de ministeries over 2014 een in control verklaring BIR zouden afgeven. De in control verklaring wordt gegeven voor 10 kritieke systemen op basis van 5 aspecten (onderdelen patchmanagement, beveiliging externe koppelvlakken, beheer van medewerkers en toegang, PDCA-cyclus en logging & monitoring).

Het Ministerie van VenJ heeft een in control verklaring BIR afgegeven waarin zij aangeeft dat voor ten minste 10 kritieke systemen de beveiligingsmaatregelen voldoen aan de BIR-normen. Door de keuze van het ICBR dat de In Control Verklaring BIR van de departementen alleen betrekking hoeft te hebben op 10 kritieke systemen, heeft de In Control Verklaring van het Ministerie van VenJ slechts beperkte zeggingskracht. Het ministerie onderscheidt namelijk 79 kritieke systemen.

Toezicht op informatiebeveiliging uitvoeringsorganisaties VenJ schoot in 2014 tekort

Op grond van artikel 4 lid 3 van het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2013 draagt de beveiligingsautoriteit de zorg voor toezicht op de integrale beveiliging. Hieronder valt ook het toezicht op de naleving van de wettelijke vereisten voor informatiebeveiliging. De beveiligingsautoriteit van VenJ heeft hiervoor een toezichtkader en toezichtplan opgesteld voor 2014. In dit toezichtplan stond dat 8 organisatieonderdelen van het Ministerie van VenJ in 2014 zouden worden bezocht in het kader van aangekondigde toezichtbezoeken. Bij zo'n toezichtbezoek is er aandacht voor onder meer het hebben van een actueel overzicht van informatiesystemen, het voldoen aan de BIR, het beveiligen van gerubriceerde informatie (zowel digitaal als op papier). In 2014 heeft alleen een toezichtbezoek plaatsgevonden bij de Raad voor de Kinderbescherming. De overige toezichtbezoeken hebben door beperkte capaciteit niet plaatsgevonden.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van Veiligheid en Justitie aan dat de Beveiligingsautoriteit en de CIO-raad van VenJ gezamenlijk realistische afspraken maken over de voortgang die in 2015 en 2016 geboekt dient te worden om de informatiebeveiliging bij uitvoeringsorganisaties te verbeteren. De uitvoeringsorganisaties moeten daarna aantonen dat zij verbeteringen hebben doorgevoerd.

De Beveiligingsautoriteit dient toezicht te houden op de voortgang van deze afspraken en uitvoering te geven aan het eigen toezichtkader en toezichtplan.

Reactie van de minister

De minister van VenJ onderschrijft dat de informatiebeveiliging binnen VenJ nog niet op het gewenste niveau is. Vanaf eind 2014 is het ministerie de monitoring op het aantal risico-analyses op kritieke systemen gaan intensiveren. Sinds 31-3-2015 is hierin goede voortgang zichtbaar: voor 90% van de kritieke informatiesystemen heeft het ministerie een actuele risicoanalyse opgesteld. In de loop van 2015 zal dit voor de resterende 10% plaatsvinden. De minister onderschrijft dat de 'In Controlverklaring BIR' van VenJ voor ten minste 10 kritieke systemen een beperkt beeld geeft. Hij schrijft daarover: 'We hebben ons echter strikt gehouden aan het voorgeschreven rapportageformat van BZK, dat uitgaat van ten minste 10 kritieke systemen. VenJ kan de 'In Controlverklaring BIR VenJ' onderbouwen met méér dan 10 kritieke systemen en dit omvat ook systemen bij de uitvoeringsorganisaties. Dat VenJ de beveiliging van de kritieke systemen bewaakt met de zogenaamde Risicokaart heeft de ADR aangemerkt als best practice. Het vormt een goede basis en een goed perspectief voor het implementeren van de BIR.'

De aanbevelingen op het terrein van de Beveiligingsautoriteit neemt VenJ onverkort over. Tot slot schrijft de minister: 'de onvolkomenheid voor informatiebeveiliging is afgegeven bij nagenoeg alle ministeries die de BIR hanteren. Het doel is om te onderstrepen dat er meer aandacht nodig is voor informatiebeveiliging. VenJ onderstreept de toenemende importantie van informatiebeveiliging en geeft hier op verschillende fronten uitvoering aan.'

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij beseffen dat het Ministerie van VenJ veel kritieke systemen heeft. We waarderen de transparantie die de minister van VenJ geeft over de stand van zaken. We benadrukken dat na het uitvoeren van risicoanalyses de uitvoeringsorganisaties vervolgens ook aantoonbaar aan de slag moeten met maatregelen om de risico's, die uit de analyse komen, af te dekken. Een realistische planning helpt om op gecontroleerde wijze de nodige maatregelen uit te voeren. Rapportage aan de departementsleiding is daarvan een onderdeel.

Naast aandacht voor de beveiliging van kritieke systemen, is het van belang dat alle uitvoeringsorganisaties van VenJ ook voldoende aandacht

geven aan informatiebeveiligingsbeleid en generieke beveiligingsmaatregelen die zijn voorgeschreven in de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst.

Aandachtspunt: Realisatie Nationale politie: lange weg te gaan
De Nationale politie is bezig met een groot veranderproces. Van 26 politieorganisaties gaat het naar een grote landelijke organisatie. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft in dat proces een kaderstellende rol. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel. We zien risico's ten aanzien van de financiën en ten aanzien van de tijdige realisatie van de Nationale politie. We verwachten dat de minister in het voor het zomerreces 2015 toegezegde herijkte realisatieplan Nationale politie een realistisch beeld geeft van de doelen die nog gehaald moeten worden en de termijnen waarbinnen dat gerealiseerd kan worden. We verwachten dat de minister daar in het Jaarverslag van het Ministerie van VenJ ook op ingaat.

Koppeling beleidsprioriteiten en budget in Jaarverslag 2014 VenJ niet duidelijk
In de begrotingsbrief 2015 bij de begroting van het Ministerie van VenJ schreven we dat in de begroting 2015 geen koppeling gemaakt is tussen de landelijke beleidsdoelstellingen van de Nationale politie en het budget.

Ook voor het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie geldt dat er geen koppeling gemaakt is. De Tweede Kamer krijgt hierdoor geen inzicht in welk deel van het budget wordt ingezet voor de vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen. In de begrotingsbrief 2015 hebben wij de rollen van de minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van de Nationale politie uiteengezet.
‘De minister van VenJ heeft 2 rollen ten aanzien van de Nationale politie:
1. Hij is kaderstellend voor de politie. Als zodanig is hij verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel, de vaststelling van de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie en het jaarlijks ter beschikking stellen van bijdragen aan de politie ten laste van de begroting van zijn ministerie.
2. Hij is beheerder van de politie. Als zodanig stelt hij het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de politie vast. Ook verdeelt hij de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie’.

In ons Verantwoordingsonderzoek ligt de nadruk op de kaderstellende rol van de minister. Vanuit die rol geeft de minister vorm aan de governance van de Nationale politie. Wij verwachten daarom dat de minister in zijn jaarverslag ingaat op de invulling van zijn rol als verantwoordelijke voor

de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel. De minister zou moeten schetsen voor welke inspanning hij en de Nationale politie staan om conform de voornemens, in 2018 de vorming van de Nationale politie afgerond te hebben.

De minister gaat in het Jaarverslag 2014 van het ministerie bij de beleidsprioriteiten echter summier in op de uitdagingen die er liggen. Hij schrijft dat het geen sinecure is om realistisch te bouwen aan een succesvolle Nationale politie, terwijl de winkel openblijft en er gewerkt wordt aan een grote verbouwing. Dat is juist, maar niet de verantwoording zoals die van de minister van VenJ verwacht mag worden, gezien zijn kaderstellende rol. Bij de toelichting op artikel 31 legt de minister de nadruk op de geleverde prestaties.

Overigens heeft de minister al eerder bij de begrotingsbrief 2014 toegezegd dat hij langs een groeipad in de komende jaren meer zichtbaar een koppeling zal aanbrengen tussen de beleids- en beheerdoelstellingen en de daarvoor beschikbare middelen. Ten behoeve van de begroting 2016 en de verantwoording over 2015 zou het aan te bevelen zijn als de minister alsnog de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen duidelijk maakt.

Financiële risico’s Nationale politie onbenoemd in Jaarverslag 2014 VenJ

De risico’s die de Nationale politie benoemt in de jaarrekening van de Nationale politie 2013 worden in het jaarverslag 2014 van VenJ niet benoemd. Risico’s betreffen onder meer de personele kosten (zoals cao-afspraken, invoering landelijk functiegebouw, pensioenregelingen), reorganisatiekosten en huisvestingskosten. Deze financiële risico’s liggen in eerste instantie bij de Nationale politie.

Tegenvallers zullen ten laste van het eigen vermogen van de Nationale politie gebracht worden, maar uiteindelijk is de minister als beheerder van de Nationale politie ook verantwoordelijk voor tekorten bij de Nationale politie. In 2013 was er een negatief exploitatieresultaat ad 114 miljoen euro. Er was voldoende eigen vermogen bij de Nationale politie om dit tekort op te vangen.

Het grootste deel van de bijdrage aan de Nationale politie is een lumpsumbudget. Het ministerie geeft voorschotten in de loop van het jaar en rekent af in het jaar daarop volgend op grond van de opgestelde afrekening. In 2014 is er afgerekend over 2013.

Risico's realisatie Nationale politie onbenoemd in Jaarverslag 2014 VenJ

In het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van VenJ wordt niet ingegaan op de risico's, die eind 2014 bleken bij de behandeling van de voortgangsrapportage over de vorming van de Nationale politie in de Tweede Kamer. In november 2014 heeft de minister een voortgangsrapportage (pdf) over de vorming van de Nationale politie naar de Tweede Kamer gestuurd. Bij de voortgangsrapportage waren gevoegd:

- het derde rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie (pdf) (Inspectie VenJ) over de vorming van de nationale politie;
- de brief van 7 oktober 2014 (pdf) met de voorlopige bevindingen van de voorzitter van de Commissie van toezicht op het beheer politie;
- en de brief van 30 oktober 2014 (pdf) van de voorzitter van de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.

De voorzitters van de Commissie van toezicht en van de Review Board spreken hun zorgen uit over het beheer van de Nationale politie. De Commissie van toezicht constateerde dat bij de Nationale politie expertise over bedrijfsvoering ontbrak, evenals duidelijke doelstellingen en prioritering voor de bedrijfsvoering en een gestructureerde en eenduidige aansturing van de bedrijfsvoering.

De zorgen van de Review Board richtten zich op de bestuurlijke inbedding en de planmatige sturing van het Bijgestelde Aanvalsprogramma ICT (BAVP) in relatie tot de einddoelen. Ook signaleerden zij relatieve afstand en beperkte samenhang tussen de activiteiten op de werkvloer en de landelijke planvorming op het ICT-dossier op resultaten. Zij verwachtten dat dit consequenties zou hebben voor de voortgang van het BAVP. Het programma kampte met stagnaties in personeel, financieel en inhoudelijk opzicht waardoor, volgens de Review Board, de oorspronkelijke doelen en beoogde resultaten en planning niet volledig gerealiseerd kunnen worden. Een herplanning van het BAVP achtte de Review Board daarom noodzakelijk.

De Inspectie VenJ kwam op basis van haar onderzoek tot de conclusie dat de beoogde resultaten voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015 haalbaar waren, maar zag een aantal belangrijke risico's voor de periode erna op het gebied van informatievoorziening, bedrijfsvoering, personele reorganisatie en sturing. Belangrijke oorzaak van die risico's lag volgens de Inspectie VenJ in de wijze waarop de planning tot nu toe had plaatsgevonden en het gebrek aan integrale sturing. Zij merkte verder op dat de personele

reorganisatie vertraging opgelopen heeft, waardoor er op 1 januari 2015 voor de meeste medewerkers nog geen duidelijkheid bestond over hun formele rechtspositie in de nieuwe organisatie. Deze onduidelijkheid heeft een nadelig effect op het draagvlak bij de medewerkers.

Op basis van de rapportages van de Commissie van toezicht, de Review Board en de Inspectie VenJ zegde de minister van VenJ toe de regie bij de Nationale politie te versterken door toevoeging van een programmadirecteur strategie en regie. Deze benoeming is begin 2015 gerealiseerd. Ook zegde hij toe maatregelen te temporiseren en kennis en kunde te versterken in de bedrijfsvoering. De minister deed de toezegging voor het zomerreces 2015 met een herijkt realisatieplan te komen, waarbij ook de planning van het BAVP betrokken wordt.

Over deze risico's voor de stagnatie van het verdere proces van de realisatie van de Nationale politie en de zorgen over de bedrijfsvoering is in het jaarverslag 2014 VenJ ten onrechte geen informatie opgenomen.

Onrechtmatige uitgaven bij de Nationale politie
In het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is over de rechtmatigheid van de uitgaven bij de Nationale politie geen informatie opgenomen, ook niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het ministerie.

De Nationale politie schreef zelf in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarrekening van de Nationale politie 2013 over de onrechtmatigheid van de inkopen ad 213 miljoen euro. In het Verantwoordingsonderzoek van 2013 gingen we daar al op in. Bij het opstellen van het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van VenJ is de jaarrekening 2014 van de Nationale politie nog niet vastgesteld.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
We realiseren dat er nog een lange weg te gaan is voor het veranderproces van de Nationale politie zijn doel heeft bereikt. We realiseren dat er sprake is van een groeipad en niet alles tegelijk kan.

We verwachten daarbij wel van de minister dat hij vanuit zijn kaderstellende rol in het jaarverslag van het Ministerie van VenJ ook ingaat op de risico's bij de financiering en de risico's bij de vorming en voortgang. Zo kan dit jaarverslag het parlement goed inzicht bieden in de stand van zaken rond de realisatie van de Nationale politie en alle consequenties die dat kan hebben voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van artikel 31.

Reactie van de minister

De minister van VenJ zegt in zijn reactie dat hij mede naar aanleiding van de begrotingsbrief 2015 van de Algemene Rekenkamer zijn zienswijze over de beheerverantwoordelijkheid (pdf) nader heeft geduid. Hij zegt tweemaal per jaar de Kamer te informeren over de voortgang. Waar dat meerwaarde biedt, zal hij ook in het jaarverslag van het ministerie rapporteren over de risico's verbonden aan de vorming van de Nationale politie. Voor de zomer komt er een brief naar de Tweede Kamer, het proces loopt nu nog en het was daarom te vroeg om iets te melden in het jaarverslag.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2015 van de Nationale politie stonden wij opnieuw stil bij de twee rollen van de minister van VenJ ten aanzien van de politie. Enerzijds draagt hij in zijn kaderstellende rol verantwoordelijkheid voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel, de vaststelling van de landelijke beleidsprioriteiten voor de politie en het jaarlijks ter beschikking stellen van bijdragen aan de politie ten laste van zijn begroting (artikel 31). Anderzijds stelt hij als beheerder van de politie het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de politie vast. Ook verdeelt hij de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie. Deze stukken stuurt hij ook naar de Tweede Kamer.
De Algemene Rekenkamer hecht eraan dat de minister van VenJ zich over beide rollen adequaat en gescheiden verantwoordt. Het jaarverslag van de Nationale politie biedt ruimte om verantwoording af te leggen over de leiding en over het gevoerde beheer in het verslagjaar. Hiervoor draagt de minister in zijn tweede rol de politieke verantwoordelijkheid, zoals hij zelf ook aangaf in zijn reactie op onze brief.
Het jaarverslag van het Ministerie van VenJ is de plaats bij uitstek waar de minister zich verantwoordt over het gevoerde politiebeleid en de daarmee gemoeide middelen. Daarbij hoort de minister in zijn jaarverslag informatie op te nemen over de financiële risico's die zijn verbonden aan het functioneren van de Nationale politie en de bijbehorende budgettaire realisatie. De voortgangsrapportages die de Kamer tot op heden ontving over de politie als zodanig, bevatten nauwelijks financiële informatie en kunnen niet worden beschouwd als een vervanging van het jaarverslag, noch van dat van de politie, noch van dat van het ministerie. Wij gaan er vanuit dat de minister van VenJ in de toekomst optimaal gebruik wil maken van de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus en daarbij zijn beide rollen goed van elkaar onderscheidt.

4.4.7 Aandachtspunt: Tijdige signalering vertrouwensfuncties nodig

Bij het Openbaar Ministerie (OM) bleek dat in 192 dossiers van de 522 dossiers van de mensen die een vertrouwensfunctie hebben, een Verklaring van geen Bezwaar (VGB) ontbrak. Dat bleek uit de controle in april 2014 door medewerkers van de directie Personeel & Organisatie (DP&O). Het OM heeft vervolgens actie ondernomen en is gestart met het zoeken naar de ontbrekende verklaringen. Tegelijkertijd heeft het OM beoordeeld of alle vertrouwensfuncties wel terecht als vertrouwensfunctie waren geclassificeerd. Het resultaat van beide acties is dat er in augustus 2014 nog bij 87 medewerkers VGB's ontbraken, terwijl zij al wel op vertrouwensfuncties werkten. Voor deze medewerkers is een nieuw onderzoek bij de AIVD aangevraagd.

Op 31 december 2014 was er nog voor 8 medewerkers met een vertrouwensfunctie, categorie A, geen VGB in het personeelsdossier aanwezig. In de categorie B misten nog 64 verklaringen per 31 december 2014. Het OM en DP&O hebben in het vierde kwartaal van 2014 een overleg gehad met de AIVD om de achterstanden versneld in te lopen. Gezien de beschikbare capaciteit van de AIVD konden de achterstanden niet voor het einde van 2014 ingelopen worden. In maart 2015 worden de laatste dossiers op orde gebracht.
Het ministerie heeft adequaat gehandeld toen de fout ontdekt werd. Het is nu van belang de naleving van de procedures ter hand te nemen en te voorkomen dat medewerkers zonder VGB werken op vertrouwensfuncties.

Reactie van de minister
De minister van VenJ schrijft in zijn reactie: 'In 2014 is, zoals u constateert, adequaat gehandeld om de situatie bij het OM op orde te brengen en omissies ten aanzien van de vertrouwensfuncties in de toekomst te voorkomen. De naleving van procedures bij het OM zijn structureel geborgd in interne controles. In 2015 voert directie P&O als extra waarborg nogmaals een 100% controle uit. Dit om te zien of de personeelsdossiers van nieuwe medewerkers op een vertrouwensfunctie de noodzakelijke Verklaring van geen bezwaar (VGB) bevatten.'
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.4.8 Aandachtspunt: ICT-project: Kwaliteit en Innovatie rechtspraak

Het project Kwaliteit en innovatie (KEI) van de Rechtspraak wordt ontwikkeld om in te spelen op de toekomst waarin veel meer gewerkt wordt met digitale dossiers. Procederen vanaf papier is in de toekomst alleen nog mogelijk voor burgers die geen advocaat in de arm hebben genomen. Voor de overige partijen geldt dat digitaal procederen verplicht is. Ten aanzien van de procesgang naar de kantonrechter wordt binnen KEI een digitale procedure ingericht die partijen in de gelegenheid stelt (gezamenlijk) hun geschil in een beveiligde elektronische omgeving aan de kantonrechter voor te leggen (digitaal procederen volgens art. 96 Rv).

KEI zal het proces voor de belanghebbende (partij, crediteur, afnemer van informatie) volledig digitaal (toegankelijk) maken. Voor het strafrecht zullen middels 'proeftuinen' alle (onder)delen in de keten uitgeprobeerd en aangepast worden tot het moment dat de digitale ondersteuning geschikt is om landelijk te worden uitgerold. Hoe de digitale toegang en het digitale proces er voor de burgers en professionals er uit komt te zien, welke voorzieningen in zittingszalen hiervoor nodig zijn etc., en wat de daaraan verbonden kosten en doorlooptijd zal zijn, is voor het strafrechtsgebied dus nog niet bepaald (zie Rijks ICT dashboard).

In ons onderzoek naar de grote ICT-projecten kunnen we geen significant verschil zien in de mate waarin de projecten vóór 1-1-2009 en de projecten ná 1-1-2009 worden beheerst. Veel projecten die zijn opgestart na 1-1-2009 lopen nog. Wel zien we hier projecten die, ondanks de relatief korte tijd dat ze pas in uitvoering zijn, al een substantiële procentuele overschrijding kennen ten opzichte van de initiële raming. Voorbeeld is onder meer het project Kennis en Innovatie (KEI) van het Ministerie van VenJ. Dit beeld komt naar voren uit onze analyse van de grote ICT-projecten op het rijks-ICT-dashboard. Voor deze analyse hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens die als open data via www.rijksictdashboard.nl worden aangeboden. Het project KEI begon juli 2012 met een initiële schatting van 7 miljoen euro. In 2013 zijn de kosten al bijgesteld naar 29 miljoen euro, omdat toen de omvang van het project duidelijker werd. In 2014 zijn de investeringen opgehoogd van 29 naar 79 miljoen euro, vanwege de toevoeging van projecten en vanwege verbeterde inzichten in de IT-investeringen.

We vragen aandacht van de minister voor de beheersing van de kosten van dit ICT-project en aandacht voor de nog niet bepaalde onderdelen van de invoering van KEI.

Reactie van de minister

De minister van VenJ zegt in zijn reactie: 'KEI is een goede investering. De baten zijn volgens de business case aanzienlijk groter dan de kosten, ook als je alleen naar de baten bij de Rechtspraak kijkt. De maatschappelijke baten zijn – volgens de business case – nog vele malen groter: rond de 270 miljoen euro per jaar. De eerste business case (juni 2013) had een karakter van een inventarisatie. De meest recente herijking (december 2014) geeft een beter en uitgebreider inzicht in de kosten die samenhangen met dit programma. Zo zijn nu ook straf, kanton en toezicht onder de scope van KEI gebracht. Verder zijn de kosten van training, begeleiding en opleiding in kaart gebracht, zijn de kosten van werk-naar-werk-begeleiding bepaald en is er een beter inzicht in de benodigde ICT-investeringen. Daardoor komt de business case KEI nu 140 miljoen euro hoger uit dan bij de eerste inventarisatie door de Raad was gemeld. Dat zijn dus niet allemaal extra kosten, maar die kosten zijn nu opgenomen in één business case. Dat geldt ook voor de ICT-kosten binnen het totale programma KEI: de stijging van de kosten naar 79 miljoen euro bestaat dus niet geheel uit extra kosten voor de oorspronkelijke scope (civiel en bestuursrecht). Het betreft tevens een uitbreiding van de scope van het programma met straf, kanton en toezicht.'

De meest recente herijking van de business case is aan de Kamers gezonden en met de Tweede Kamer is op 1 april 2015 uitgebreid gesproken over het project. De minister meldt ook nog dat de verantwoordelijkheid voor het beheer en een doelmatige bedrijfsvoering van de rechtspraak ligt bij de rechtspraak zelf en niet bij hem. Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister is er uiteraard aandacht voor de beheersing van de kosten van het programma KEI.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ wijst erop dat de investering van het ICT-project KEI in breder perspectief bekeken moet worden. In de business case van december 2014 is niet alleen gekeken naar de IT-investering, maar ook naar reorganisatiekosten en centrale kosten. De business case van december komt uit op een eenmalige investering van circa 200 miljoen euro en stelt vast dat de investeringen in 2026 terugverdiend zullen zijn. Bij de business case wordt opgemerkt dat er nog significante onzekerheden bestaan, die nog nader onderzocht moeten worden. De minister gaf in het door hem genoemde kamerdebat van april 2015 aan dat er nu een beter, veel omvattender overzicht is gemaakt van wat KEI in totaal zou moeten gaan kosten. De minister constateerde in het debat

dat er kamerbreed zorgen uitgesproken zijn over de financiering van de rechtspraak. Hij zei zich te realiseren dat hij dit bij de behandeling van de begroting 2016 met de Kamer zal bespreken.
Wij wijzen de minister op de ervaringen met de business cases van Compacte Rijksdienst en waarschuwen voor een te groot optimisme bij het inboeken van besparingen.

4.5 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de dossiervorming.

4.5.1 Aandachtspunt: Dossiervorming ontoereikend

De dossiervorming bij het samenstellen van de teksten voor de bedrijfsvoeringsparagraaf is ontoereikend. Daarmee is onvoldoende zichtbaar welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze een bevinding wel of niet te op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

4.6 Historisch verloop onvolkomenheden VenJ

Hoewel we verbeteringen constateren bij de onderdelen van de bedrijfsvoering leidt dat nog niet tot een daling van de onvolkomenheden. Er zijn zelfs 2 nieuwe onvolkomenheden. Deze hebben betrekking op:

- het subsidie- en bijdragen beheer, dat al jaren om aandacht vraagt;
- de informatiebeveiliging, die nog niet op het vereiste niveau is.

We constateren dat er in de loop van het jaar 2014 kaders en instrumentarium ontwikkeld zijn om de bedrijfsvoering te verbeteren. Het inzetten daarvan kan leiden tot structurele verbeteringen. In de praktijk blijkt het echter weerbarstig te zijn om het instrumentarium toe te passen en veranderingen door te voeren.

Verloop onvolkomenheden Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012-2014

	2012	2013	2014
Subsidie- en bijdragebeheer			onvolkomenheid →
Financieel beheer	ernstige onvolk. →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer bestuursdepartement	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer Dienst Justitiële Inrichtingen	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Personeelsbeheer	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Informatiebeveiliging	onvolkomenheid →	opgelost →	onvolkomenheid →
Vertrouwensfuncties	onvolkomenheid →	opgelost →	

4.7 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen VenJ

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn dat er 131. In 6 daarvan (4,6%) hebben wij in 2014 onvolkomenheden geconstateerd. 5 van die onvolkomenheden hebben betrekking op kritische beheerdomeinen.
Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden betrekking op hebben.

Overzicht bedrijfsvoering 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Kritisch beheer-domein | Relevant beheer-domein

Extra aandacht aan besteed door:

AR = Algemene Rekenkamer; **AD** = Auditdienst

Onvolkomenheid | ! Ernstige onvolkomenheid

€ Onvolkomenheid heeft gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

Directoraten-generaal/clusters	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten: Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten: Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Financiële administratie (registratie): Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Materieelbeheer: Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	Interne organisatie: (toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch
SG-cluster															
Bureau Secretaris Generaal												AR		1	
Directie Financieel Economische Zaken	AR						AR+AD	AR+AD			AR+AD	AR+AD		3	5
Directie Strategie															
Directie Wetgeving en Juridische Zaken															
Directie Europese en Internationale Aangelegenheden															
Directie Voorlichting															
Bureau Adviescollege Verloftoetsing tbs															
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum														1	
PSG															
Directie Personeel- en Organisatie				AR €								AR		2	3
Directie Informatisering en Inkoop					AR €							AR			3
Projectendirectie Huisvesting															2
Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement/Dienstencentrum														5	2
Politie															
Portefeuille Bedrijfsvoering Politie													AR	2	
Portefeuille Regie en Control														4	2
Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering														2	
Korps Politie Caribisch Nederland															
Brandweerkorps Caribisch Nederland															
Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid															
Directie Strategie en Bedrijfsvoering															
Directie Cyber Security															
Directie Nationaal Cyber Security Center															
Directie Bewaking, Beveiliging, Burgerluchtvaart														1	
Directie Risico's en Dreigingen															
Directie Weerbaarheidsverhoging														1	
Nationaal Crisis Centrum															
Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum															

Onvolkomenheden (callouts in the table): Subsidie- en bijdragebeheer; Personeelsbeheer; Inkoopbeheer bestuursdepartement; Financieel beheer; Informatiebeveiliging

Directoraten-generaal/clusters	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	(toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch
	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten						Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Materieelbeheer		Interne organisatie		
Rechtspleging en Rechtshandhaving															
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding														1	
Directie Rechtsbestel														1	
Directie Financiën, Bedrijfsvoering en Control														7	1
Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden															
Directie Veiligheid en Bestuur														1	
Justitiële Informatiedienst															
Jeugd en Sanctietoepassing															
Directie Sanctie- en Preventiebeleid														2	
Directie Justitieel Jeugdbeleid														2	
Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken														4	3
Bureau Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie															
Vreemdelingenzaken															
Directie Migratiebeleid														2	2
Bureau Regie															
Dienst Terugkeer en Vertrek														4	
Secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken															
Inspectie Veiligheid en Justitie															
Inspectie Veiligheid en Justitie														2	1
Rechtspraak															
Rechtspraak														8	
Openbaar Ministerie															
Openbaar Ministerie														11	
Rijksrecherche															
Baten-lastendiensten															
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)					AR €									4	6
Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)														4	3
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)														8	
Dienst Justis														5	2
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)														5	3
Totaal aantal relevant	7	1	3	8	10	6	12	8	3	4	7	10	14	93	
Totaal aantal kritisch	3			3	6	1	1	1			10	8	5		38

Inkoopbeheer DJI

5 Financiële informatie Ministerie van Veiligheid en Justitie

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We geven een oordeel over: de

- rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonerzoek bij 'Over dit onderzoek'.

5.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is rechtmatig, met uitzondering van 1 fout in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlasten-agentschappen met een bedrag van 30,9 miljoen euro. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie overzicht baten-lastenagentschappen (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.
Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie VenJ
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 128,3 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 33, 91 en 93. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 11,0 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 31, 91 en 93. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.1 Aandachtspunt: Fout in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastenagentschappen

De rapporteringstolerantie inzake fouten met betrekking tot de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden, voornamelijk door rechtmatigheidsfouten bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het totaal aan fouten bedraagt 30,9 miljoen euro. De fouten zijn met name veroorzaakt door het niet naleven van aanbestedingsregels door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie overzicht batenlasten-agentschappen (pdf).

5.2 Oordeel weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4 Financiële informatie per artikel VenJ in relatie tot onvolkomenheden

8 artikelen en de baten-lastenagentschappen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij al die artikelen en baten-lastenagentschappen zijn fouten of onzekerheden gevonden als gevolg van een onvolkomenheid. Bij de baten-lastenagentschappen is daarbij de tolerantiegrens overschreden.
In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (pdf) is te zien welke artikelen het betreft.

Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Ministerie van VenJ (VI)

Beleidsartikelen	Onvolkomenheden Uitgaven 2014 (x 1000)	Financieel Beheer	Inkoopbeheer Bestuursdepartement	Inkoopbeheer DJI	Subsidie- en bijdragebeheer	Personeelsbeheer	Informatiebeveiliging	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
31 Nationale Politie	€ 5.265.815	■ €	■ €		■ €	■	■	nee
32 Rechtspleging en rechtsbijstand	€ 1.488.796	■ €	■ €		■ €	■	■	nee
33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	€ 711.046	■ €	■ €		■	■	■	nee
34 Sanctietoepassing	€ 2.583.351	■ €	■ €		■ €	■	■	nee
35 Jeugd	€ 719.712	■ €	■ €		■	■	■	nee
36 Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid	€ 250.529	■ €	■ €		■	■	■	nee
37 Vreemdelingen	€ 1.136.888	■ €	■ €		■	■	■	nee
Niet-beleidsartikelen								
91 Apparaat kerndepartement	€ 465.581	■ €	■ €		■	■	■	nee
92 Nominaal en onvoorzien	€ 0							
93 Geheim	€ 3.173							nee
Baten-lastenagentschappen								
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)				■ €			■	ja
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)							■	
Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)							■	
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)							■	
Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening (Dienst Justis)							■	

■ artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)
■ € artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

5.5 Overzicht fouten en onzekerheden VenJ

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen** (pdf)
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- **Baten-lastenagentschappen** (pdf)
- **Saldibalans** (pdf)
- **Afgerekende voorschotten** (pdf)

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
31 *	Nationale Politie	5.298.340	111	-	-	-	111	-	nee		-
32 *	Rechtspleging en rechtsbijstand	1.489.787	753	262	-	-	753	262	nee	nee	-
33 *	Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	788.041	661	236	-	-	661	236	nee	nee	-
34 *	Sanctietoepassing	2.585.861	71	1.160	-	-	71	1.160	nee	nee	-
35 *	Jeugd	346.145	1.778	-	1.588	2.000	3.366	2.000	nee	nee	-
36 *	Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid	248.370	389	2.581	-	-	389	2.581	nee	nee	-
37 *	Vreemdelingen	1.142.847	533	670	-	-	533	670	nee	nee	-
Niet-beleidsartikelen											
91 *	Apparaatsuitgaven kerndepartement	470.159	1.988	2.900	-	360	1.988	3.260	nee	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
93	Geheim	3.171	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		12.372.721	6.283	7.809	1.588	2.360	7.871	10.169			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal verplichtingen	12.372.721	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
31 *	Nationale Politie	5.267.246	-	10.007	-	-	-	10.007		nee	-
32 *	Rechtspleging en rechtsbijstand	1.710.215	3	-	-	1.800	3	1.800	nee	nee	-
33 *	Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.812.823	48	5.310	2.987	1.385	3.035	6.695	nee	nee	-
34 *	Sanctietoepassing	2.663.995	6	5.289	-	-	6	5.289	nee	nee	-
35 *	Jeugd	733.033	16	16	1.011	35	1.027	51	nee	nee	-
36	Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid	250.880	-	-	-	-	-	-			-
37 *	Vreemdelingen	1.138.257	-	629	-	-	-	629		nee	-
Niet-beleidsartikelen											
91 *	Apparaatsuitgaven kerndepartement	489.346	103	1.461	108	-	211	1.461	nee	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
93	Geheim	3.247	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		14.069.042	176	22.712	4.106	3.220	4.282	25.932			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	14.292.374	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,16%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Centraal Justitieel Incassobureau									
	Baten	113.928	1.182	269	-	158	1.182	427	-
	Bijdrage moederdepartement	98.973	-	-	-	-	-	-	-
Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT									
	Baten	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	-	-	-	-	-	-	-	-
Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening									
	Baten	36.424	-	5	-	55	-	60	-
	Bijdrage moederdepartement	15.269	-	-	-	-	-	-	-
Nederlands Forensisch Instituut									
	Baten	75.343	25	529	-	21	25	550	-
	Bijdrage moederdepartement	67.123	-	-	-	-	-	-	-
Dienst Justitiele Inrichtingen									
*	Baten	2.412.992	29.148	7.386	1.020	58.848	30.168	66.234	-
	Bijdrage moederdepartement	2.287.904	-	-	-	-	-	-	-
Immigratie en Naturalisatiedienst									
	Baten	376.039	390	594	135	1.548	525	2.142	-
	Bijdrage moederdepartement	322.125	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal baten	3.014.726	30.745	8.783	1.155	60.630	31.900	69.414	-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totale baten baten-lastenagentschappen	3.014.726	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	1,02%	Tolerantiegrens overschreden
Procentuele onzekerheid	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,29%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	2,01%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	260	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	19.881	-	204	-	1.800	-	2.004	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	489.179	-	3.645	-	1.385	-	5.030	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	1.285.650	-	-	-	4.000	-	4.000	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	7.255.213	-	16.164	-	9.269	-	25.433	-
11	Garantieverplichtingen	2.197.910	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	751.185	-	8.052	-	2.360	-	10.412	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Begrotingsreserves	284.374	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	12.283.652	-	28.065	-	18.814	-	46.879	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	12.283.652	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,23%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2014	5.731.979	-	11.657	-	-	-	11.657		nee	-
	Totaal afgerekende voorschotten	5.731.979	-	11.657	-	-	-	11.657			-